



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 748233
Relator: Auditor Licurgo Mourão
Natureza: Prestação de Contas do Município de Divinolândia de Minas
Exercício: 2007
Responsável: Luciano Magno Coelho

Excelentíssimo Senhor Relator,

Relatório

Versam os presentes autos sobre prestação de contas, apresentada pelo Prefeito Municipal de Divinolândia de Minas, referente ao exercício financeiro de 2007, elaborada e analisada conforme as disposições disciplinadas na Instrução Normativa do TCEMG n. 07/2007.

Com base nas informações enviadas, foram apuradas irregularidades no percentual de recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento de ensino.

Por conseguinte, o Tribunal de Contas promoveu a abertura de vista ao Prefeito Municipal que apresentou defesa às f. 79/87, acompanhada da documentação de f. 88/97.

Após o reexame técnico, f. 100/103, vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório, no essencial, passo à manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Fundamentação

1. Preliminar

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e o processamento, através da máxima aplicação dos princípios da eficiência, economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada, através da demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCMG n. 07/2010.

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.
- art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2004 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;
- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais.

Sobre o assunto, cumpre salientar que a Corte Mineira implantou o Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Interno – SIACE, com a finalidade de modernizar o envio e a análise de informações relativas às prestações de contas. Através desse sistema, são extraídos relatórios técnicos, com base nas informações apresentadas pelo prestador das contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Nesse contexto, levarei em consideração tão-somente as informações apresentadas no estudo técnico.

2. Percentual de recursos aplicados em educação (art. 212 da CR/88)

Verifico que foi apurada irregularidade no total de recursos empregados em manutenção e desenvolvimento de ensino. De acordo com o relatório técnico, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal teria aplicado 28,05%, da receita base de cálculo, em serviços de educação, no exercício financeiro de 2007, f. 58.

Não obstante as informações fornecidas através do sistema, o Tribunal de Contas realizou inspeção ordinária, processo n. 760.499, para exame dos atos de gestão relativos à aplicação de recursos nas áreas de saúde e educação. Seguindo a lógica das disposições insertas na Decisão Normativa n. 02/2009, posteriormente alterada pela Decisão Normativa n. 01/2010, os dados apurados por ocasião de inspeção *in loco* devem servir de substrato para a emissão de parecer prévio sobre as contas analisadas.

Nessa linha, a inspeção realizada demonstrou que o investimento em educação, no ano de 2007, foi de 23,30%, patamar menor do que o informado na presente prestação de contas, f. 58.

Sobre o assunto, destaco que a EC 14/1996, na tentativa de buscar uma maior responsabilização em relação ao financiamento da educação pública, estabeleceu o percentual mínimo de recursos que devem ser aportadas pelos municípios em serviços de ensino. Nesse sentido, o índice foi fixado em 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Na mesma linha, a citada determinação foi repetida na Lei Federal n. 9.394/1996. Por certo que o legislador infraconstitucional visou reforçar a necessidade de observância aos primados da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

qualidade e da universalização da educação, bem como da remuneração honesta dos profissionais do magistério.

A CR/88 consignou expressamente o direito à educação e coerentemente atribuiu ao Poder Público o dever de proporcioná-la. Para garantir a execução do seu postulado, criou o que a doutrina denominou de “financiamento público protegido”.¹ Nesse sentido, o seu art. 212 determinou que o percentual de 25% das transferências constitucionais deveria ser, obrigatoriamente, destinado à educação. Com a vinculação da receita, o setor educacional passou a ter assegurados recursos mínimos para sua manutenção e desenvolvimento.

Ademais, o constituinte dotou a norma de coercitividade, ao estabelecer que a ausência de alocação dos recursos na área de educação poderia ensejar a intervenção no ente público.

No mesmo sentido, o legislador infraconstitucional tipificou a desobediência ao preceito constitucional como crime de responsabilidade, capitulado no art. 1º, XIV, do Decreto-Lei 201/1964 e art. 5º, § 4º, da Lei 9.394/1996. Da mesma forma, a prática se amolda ao ato de improbidade previsto no art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992.

Importa citar ainda que, atento à necessidade de coibir o descumprimento do mencionado percentual, o Tribunal de Contas editou a Súmula n. 70. A propósito, a citada orientação se consubstancia na compilação das conseqüências advindas da inobservância da aplicação do percentual mínimo no setor educacional.

Examinadas as regras aplicáveis ao caso, cumpre explicitar se houve descumprimento da norma constitucional pelo Município.

¹ Castro, Jorge Abrahão de e Sadeck, Francisco - Financiamento do gasto em Educação das três esferas de governo em 2000.IPEA, junho de 2003 - Texto para Discussão nº 955.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Segundo as regras que regem a matéria, a base de cálculo para apurar o percentual a ser investido na manutenção e desenvolvimento de ensino é composta pela receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Depreendo, pelas informações contidas no relatório técnico, que a receita base de cálculo para apuração do índice foi de R\$ 5.364.157,10. Assim, para que o percentual previsto na CR/88 fosse cumprido, o município deveria ter aplicado R\$ 1.341.039,47 na manutenção e desenvolvimento de ensino, f. 61.

No entanto, o total de recursos efetivamente investido no setor foi de R\$ 1.249.848,60, o que corresponde ao percentual de 23,30%, f. 58.

Na defesa apresentada, o Prefeito Municipal insurgiu-se contra a conclusão da Unidade Técnica. Nessa oportunidade, o gestor alegou que a inconsistência verificada decorreu da diferença na receita base de cálculo, utilizada para apuração do índice, e também da impugnação de despesas computadas, pelo Município, como gastos com educação.

Após a análise da documentação encaminhada, a Unidade Técnica retificou a receita base de cálculo, fixando-a no valor de R\$ 5.266.825,22, f. 101. Com base nas alegações apresentadas, foram computadas as despesas efetuadas com pessoal inativo da educação, no valor de R\$ 79.345,14, f. 100.

Refeitos os cálculos, a Unidade Técnica concluiu que o percentual de recursos investidos na manutenção e desenvolvimento de ensino foi de 24,80%, índice inferior ao mínimo exigido constitucionalmente, f. 100.

Analizando a caminho seguido pela Unidade Técnica em seu reexame, verifico que a receita base de cálculo foi sensivelmente diminuída, f. 101. Embora não seja possível detectar qual o método utilizado no recálculo, nem as razões que ensejaram a redução, considero que o resultado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

obtido no último estudo técnico evidencia o aprimoramento do exame realizado e constitui o valor correto.

Especificamente sobre o volume de investimento em ensino, a Unidade Técnica considerou os gastos com pessoal inativo como despesa com educação. De acordo com o estudo técnico, a contabilização dos referidos dispêndios se coaduna com o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas na Consulta n. 694.446, respondida em 17/08/2005.

Segundo a Unidade Técnica, f. 100, os gastos com inativos devem ser computados como despesa com educação “enquanto não forem capitalizados os fundos a serem instituídos para suportar tais gastos (...)”.

Como se vê, de acordo com a Unidade Técnica, a inclusão dos gastos com inativos nas despesas com educação está condicionada à causa específica, que não restou ventilada no estudo analisado.

Ademais, diversamente do que informa a Unidade Técnica, a mencionada Consulta n. 694.446 não autoriza a contabilização dos gastos com inativos como despesa com educação. Ao contrário, o Tribunal de Contas sedimentou, em seu julgado, entendimento consagrado na Instrução Normativa n. 8/2004 e nos artigos 70, I, e 71, VI, da Lei 9.394/1996, segundo o qual dispêndios com inativos não são despesas com educação, *in verbis*:

Ante o exposto, Senhor Presidente, esclareço ao consulente que os proventos dos servidores docentes inativos não podem, com fulcro nos arts. 70, I, e 71, VI, da Lei nº 9.394/96 que institui diretrizes e bases da educação nacional, e, também, nos arts. 5º, I, e 6º, VIII, da Instrução Normativa TC 8/2004, ser considerados, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.²

Com efeito, deve ser desconsiderado o valor de R\$ 79.345,14, relativo às despesas com inativos, equivocadamente computado como gasto com educação. Isso porque a contabilização de

² TCEMG – Consulta 694446 – Rel. Conselheiro Moura e Castro – Órgão Julgador: Pleno – Sessão 17/08/2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

tais despesas está em desacordo com entendimento exarado pelo Tribunal de Contas, na referida Consulta n. 694.446. Saliento, nesse ponto, que o julgado contemporâneo à presente prestação de contas não foi alterado posteriormente.

Nesse contexto, reconheço que não foi observado pelo Município o investimento mínimo em ensino, previsto no art. 212, da CR/88. Outrossim, ainda que fossem contabilizadas as despesas supramencionadas, o percentual mínimo não teria sido atingido pelo Município. Isso porque conforme disposto no estudo técnico, somadas as referidas despesas, o índice ficaria em 24,80%.

Por certo, a irregularidade corporifica transgressão direta à norma constitucional. Desse modo, não se pode negar que a insuficiência de recursos aplicados em educação causa lesão à coletividade, por conseguinte, tal prática deve ser reprimida. No caso, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas constitui o instrumento de que dispõe o Tribunal de Contas para refrear a omissão municipal.

Conclusão

Por todo o exposto, verifico, pelas informações prestadas, a ocorrência de descumprimento ao percentual mínimo de aplicação na área da educação, previsto no art. 212, da CR/88, motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio de REJEIÇÃO das contas, conforme o art. 45, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

É o parecer.

Belo Horizonte, 30 de julho de 2012.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)