



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 748047
Relator: Auditor Hamilton Coelho
Natureza: Prestação de Contas do Município de Conceição de Ipanema
Exercício: 2007
Responsável: Gottfrid Kaizer
Apenso: 751536

Excelentíssimo Senhor Relator,

Relatório

Prestação de Contas apresentada pelo então Prefeito Municipal de Conceição de Ipanema, referente ao exercício financeiro de 2007, elaborada e analisada conforme as disposições regulamentadas por esta Corte de Contas.

Com base nas informações enviadas via SIACE – Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo, foram apuradas as seguintes irregularidades, fls. 05/26:

- a) o repasse à Câmara Municipal não obedeceu ao limite constitucional, previsto no art. 29-A, da CR/88;
- b) o percentual de recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento de ensino não atingiu o limite mínimo exigido no art. 212, da CR/88;
- c) despesas, realizadas com recursos de convênio e computadas como gasto com educação, não tiveram a natureza de sua aplicação especificada;
- d) despesas, realizadas com recursos de convênio e computadas como gasto com saúde, não tiveram a natureza de sua aplicação especificada.

Em seguida, o Relator determinou a citação do Prefeito Municipal, que se manifestou às fls. 36/39 e 111/117, alegando em síntese que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- a) com relação à inobservância do percentual exigido no art. 212, da CR/88, o déficit apurado, no exercício de 2007, foi compensado em 2008;
- b) o percentual aplicado em ensino no ano de 2007 foi de 25%, se considerado os gastos realizados no exercício seguinte;
- c) no que se refere ao repasse de recursos à Câmara Municipal, a diferença apurada ocorreu em razão de cumprimento de decisão judicial que determinou ao Município a realização de transferência a maior.

A unidade técnica, à fls. 119/131, reexaminou as questões, dentro dos critérios estabelecidos pela Ordem de Serviço nº 07/2010, concluindo, ao final, pela manutenção das irregularidades.

Vieram os autos ao Ministério Público para parecer.

É o relatório, no essencial.

Fundamentação

1. Preliminarmente

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, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 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. 101/2000 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.

Nesse contexto, levarei em consideração tão-somente as informações apresentadas no estudo técnico, elaborado com base nos dados fornecidos pelo responsável pelas contas.

2. Repasse de recursos à Câmara Municipal (art. 29-A, da CR/88)

2.1. Da apuração feita na Prestação de Contas Municipal e na Inspeção Ordinária

Compulsando a análise promovida pela Unidade Técnica, verifico que foi apurada irregularidade no total de recursos repassados à Câmara Municipal. De acordo com o relatório técnico, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal transferiu ao Órgão Legislativo 9,338% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153, e nos artigos 158 e 159, da CR/88, f. 07.

Conforme informações contidas no relatório técnico, a receita base de cálculo, utilizada para o cômputo do total de recursos que deveriam ser repassados à Câmara Municipal, alcançou o valor de R\$ 3.495.354,43.

Assim, o percentual de 8%, calculado sobre a referida quantia, equivaleria a R\$ 279.628,35. Entretanto, o total de recursos efetivamente repassado foi de R\$ 326.400,00, ou seja,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

1,338% a mais do que realmente deveria ter sido transferido. A esse respeito esclareço que fração excedente corresponde ao valor de R\$ 46.771,65.

Na defesa apresentada, o Prefeito Municipal argüiu que a parcela exorbitante foi transferida por força de decisão judicial. Para comprovar a alegação, instruiu o presente processo com cópia do Mandado de Segurança n. 312.06005950-7, fls. 40/49.

Conforme documentação acostada aos autos, o *mandamus* foi impetrado pela Câmara Municipal de Conceição de Ipanema contra ato do Prefeito Municipal que efetuou os repasses financeiros de 2006 em valor inferior ao estabelecido na LOA. Em sede de liminar, a segurança foi concedida, determinando o julgador, que o Chefe do Executivo efetuasse imediatamente o repasse dos recursos correspondentes à dotação orçamentária destinada ao Poder Legislativo Municipal, fls. 61/63.

Conforme declaração carreada às fls. 66/67, a transferência deveria ser efetuada no valor de R\$ 56.600,00.

À vista da decisão prolatada, o Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara firmaram acordo, transacionando sobre o valor e o prazo do repasse. Segundo o juste entabulado, o Prefeito transferiria ao Poder Legislativo o valor de R\$ 22.000,00, em duas parcelas, fl. 83.

A sentença, confirmada em grau de recurso, fls. 94/101, reconheceu a inadequação do mandado de segurança para cobrança de perdas patrimoniais pretéritas. Sob este fundamento, concedeu parcialmente a segurança, determinando que o Chefe do Executivo repassasse à Câmara Municipal a parcela do duodécimo referente ao mês de dezembro de 2006, equivalente a R\$ 24.750,00, fls. 85/94.

Embora não seja possível verificar qual o valor efetivamente transferido ao Poder Legislativo em 2007, referente ao repasse de 2006, este montante deve ter ficado entre a quantia



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

firmada no acordo (R\$ 22.000,00) e a condenação prolatada na sentença do mandado de segurança (R\$ 25.750,00).

No reexame, a Unidade Técnica deduziu R\$ 21.470,00 do valor repassado, concluindo que houve um excesso de R\$ 25.301,65, no repasse.

2.2. Da inclusão da contribuição do Município ao FUNDEB na base de cálculo – Consulta nº 837.614 – Cancelamento da Súmula nº 102 – Decisão Normativa nº 06/2012

A análise técnica inicial se alicerçou, implicitamente, em entendimento firmado pelo Tribunal de Contas, segundo o qual os recursos do FUNDEF deveriam ser excluídos da receita base de cálculo do repasse.

Sobre o assunto, cabe aqui uma breve explanação sobre a jurisprudência do Tribunal de Contas.

A súmula 102 do Tribunal foi editada em 1º/02/2006, após o julgamento dos incidentes de Uniformização de Jurisprudência nºs 686.880, 687.192, 687.332 e 685.1116, realizado na sessão de 06/04/2005, e tinha os seguintes termos:

As transferências do FUNDEF e as transferências de complementação do FUNDEF, recebidas pelo Município, não integram o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais a que se refere o artigo 29-A da Constituição Federal, por terem destinação prevista em lei, desde o momento do repasse.

A redação da súmula foi alterada em 16/04/2008:

A contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Em síntese, o Tribunal entendeu que a contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB e as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios seriam receitas com destinação específica, não podendo integrar a base de cálculo do repasse à Câmara Municipal.

Extraio do voto do Conselheiro Eduardo Carone Costa no referido julgamento relevante trecho que bem define o entendimento:

O que defendo é que, para cálculo do limite a que se refere o “caput” do art. 29-A da Carta Federal, as receitas municipais oriundas do FPM e cotas-parte do ICMS e IPlexp, apesar de contabilizadas pelo valor bruto, devem ser consideradas pelo valor líquido, ou seja, delas devem ser excluídos os 15% (quinze por cento) retidos para formação do FUNDEF.

É que, se o valor retido do município para formação do FUNDEF for considerado na respectiva base de cálculo, o limite em comento será irreal ou superestimado.

Irreal ou superestimado porque será apurado com base em receitas que – embora contabilizadas pelo valor bruto –, efetivamente ou na prática não poderão ser utilizadas, na sua totalidade, e como contabilizadas, para fazer face aos repasses financeiros devidos ao Legislativo Municipal.

(...)

Ou seja, e conforme Manual de Orientação do FUNDEF distribuído pelo Ministério da Educação e do Desporto, antes dos respectivos valores do FPM, ICMS e IPlexp serem creditados ao respectivo Município, é feita a retenção, automática, do citado percentual de 15%, cujos respectivos valores são creditados em contas únicas e específicas vinculadas ao Fundo, tudo conforme estatuem as disposições do art. 3º da Lei Federal nº 9.424/96, transcritas no início.

Por tudo isso, o entendimento meramente contábil ou escritural e, não, a interpretação financeira, nesse caso, acarretará em despesas totais do Poder Legislativo municipal além dos níveis de comprometimento da receita municipal livre ou disponível para custeio das atividades gerais do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

município, o que, por conseguinte, prejudicará a execução de outros programas institucionais de responsabilidade municipal.

Contudo, esse entendimento foi alterado no julgamento da Consulta nº 837.614, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, publicado em 06/07/2011, tendo sido suspensa a eficácia da Súmula 102. A ementa merece transcrição:

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO, A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA FINS DE REPASSE DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO – O PERCENTUAL REPASSADO PELO MUNICÍPIO, PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DO FUNDEF/FUNDEB, INTEGRA O SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA EFEITO DE REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA 102 DO TCEMG – REMESSA DOS AUTOS À COORDENADORIA E COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA E SÚMULA – ADEQUAÇÃO DO SIACE AO NOVO ENTENDIMENTO – REFORMA DAS TESES QUE DISPÕEM SOBRE A MATÉRIA EM OUTRO SENTIDO – DECISÃO UNÂNIME

1) A contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição da República.

2) Suspende-se a eficácia do enunciado da Súmula 102 do TCEMG.

3) Remetam-se os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para que se promova estudo abrangente sobre a questão e sobre a repercussão que o cancelamento do enunciado terá sobre as contas que já foram objeto de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, bem como sobre as contas ainda pendentes de análise.

4) Consideram-se reformadas as teses das Consultas nº 687025, 687787, 686880, 687332, 687192, nos termos do art. 216 Regimento Interno.

A mudança de entendimento concentrou-se nos seguintes pontos:

a) a redação do art. 29-A prevê que a base de cálculo será formada pelas receitas tributárias, em geral, e pelas transferências dos arts. 153, §5º, 158 e 159;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

b) os conceitos técnico-jurídicos de “receita tributária” e “receita corrente líquida” são diversos, pois o primeiro englobaria todos os ingressos de renda derivados de arrecadação de tributos, enquanto que o segundo, à luz da Lei Complementar nº 101/2000, envolve deduções dos recursos transferidos por força da Constituição e de leis;

c) o art. 29-A, ao estabelecer o valor a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal, visa preservar a sua autonomia financeira e orçamentária, elementos vitais para a independência harmônica dos Poderes;

d) sob esse enfoque, seria inconstitucional uma interpretação que restringisse o montante a ser repassado, por meio de deduções não previstas expressamente no dispositivo.

Em seguida, na mesma consulta, após estudo sobre o impacto da mudança de jurisprudência nos processos, o Plenário do Tribunal decidiu cancelar a súmula, cabendo destaque à seguinte passagem do voto condutor do Relator:

Essa nova sistemática possui um único efeito prático e mais benéfico – na esfera desta Corte – **tão somente nas Prestações de Contas dos Chefes do Executivo, ainda passíveis de deliberação: o Tribunal de Contas, neste ponto específico, somente emitirá parecer pela rejeição das Contas se o valor repassado pelo Executivo às Câmaras Municipais ultrapassar o limite percentual constitucional estabelecido para cada município, incluídos na base de cálculo os valores financeiros repassados ao FUNDEB. Vale dizer, no que concerne àquelas prestações de contas pendentes de apreciação no âmbito desta Corte, ou em fase de Pedido de Reexame, sua análise deverá ser feita com base na interpretação mais benéfica, sendo possível a retroatividade do entendimento atual, caso seja ele mais favorável ao gestor.**

Pois bem. Por esse consenso de aplicação, entendo que a nova posição do Tribunal deve ser adotada no presente caso, de prestação de contas ainda não apreciada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Adicionando o valor da contribuição com recursos próprios do Município de fls. 08 (R\$ 657.273,00), à base de cálculo de R\$ 3.495.534,43 (fl. 125), traz como resultado o repasse em percentual de 7,34%, adequado à norma do art. 29-A, da CR/88.

Com esse recálculo, fundado em atual jurisprudência do Tribunal de Contas e na Decisão Normativa nº 06/2012, entendo não ter havido irregularidade no repasse à Câmara.

3. Da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CR/88)

Além da irregularidade acima especificada, a Unidade Técnica apurou falha no percentual de recursos aplicados em educação. De acordo com o relatório técnico, a Administração Municipal aplicou 24,40%, da receita base de cálculo, na manutenção e desenvolvimento de ensino, no exercício financeiro de 2007, f. 08.

Não obstante as informações fornecidas através do sistema, o Tribunal de Contas realizou inspeção ordinária, processo n. 751536, 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, alterada pela Decisão Normativa n. 01/2010, os dados apurados por ocasião de inspeção 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 24,44%, percentual superior ao informado na presente prestação de contas, f. 08, porém menor do que o exigido no art. 212, da CR/88.

Sobre o assunto, destaco que a CR/88, na tentativa de buscar uma maior responsabilização em relação ao financiamento da educação pública, estabeleceu o percentual mínimo de recursos que devem ser empregados pelos municípios em serviços de ensino. Nesse sentido, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

índice foi fixado em 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

No mesmo sentido, 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 qualidade e da universalização da educação, bem como da remuneração honesta dos profissionais do magistério.

Diante da irregularidade verificada, não é demais salientar que 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, a CR/88 criou o que a doutrina denominou de “financiamento público protegido”.¹ Nesse sentido, o art. 212, da CR/88, determinou que o percentual de 25% das transferências constitucionais deve 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 mínimos na área de educação poderá 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.

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

Importa citar ainda que, atento à necessidade de coibir o descumprimento do mencionado preceito, o Tribunal de Contas editou a Súmula n. 70, a saber:

A falta de aplicação anual pelo Município de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos da lei, poderá ensejar a responsabilização do gestor, pelo indevido ou irregular emprego de rendas ou verbas públicas, sem prejuízo da solicitação da intervenção do Estado.

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

Segundo as normas 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.

Pelas informações contidas no relatório técnico, verifico que a receita base de cálculo para apuração do índice foi de R\$ 4.551.248,84. Assim, para que o percentual previsto na CR/88 fosse cumprido, o município deveria ter aplicado o valor de R\$ 1.137,812,21, na manutenção e desenvolvimento de ensino, f. 11.

Segundo o relatório técnico, f. 08 e 11, o percentual empregado em ensino foi de 24,40%. Contudo, conforme informação extraída da citada Inspeção Ordinária n. 751536, o índice aplicado foi de 24,44%.

Nesse sentido, o relatório de inspeção impugnou despesas no valor de R\$ 111.648,38, por não considerá-las gasto com educação, fl. 06, processo n. 751536.

Nesse passo, a defesa apresentada resumiu-se à alegação de que a diferença apurada no relatório técnico foi compensada no exercício subsequente, fls. 36/39 e 111/117.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Sobre o assunto, destaco que, positivamente, o art. 212, da CR/88, determina que o percentual fixado deve ser observado anualmente pelos entes federados:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, na apuração dos índices aplicados na manutenção e desenvolvimento de ensino, o correto é levar em conta o período de um ano, dentro deste lapso temporal é que devem ser empregados os recursos em educação.

Ademais, o art. 35, da Lei 4.320/64, estabelece que as despesas devem obedecer ao regime de competência. Consoante este regime, os dispêndios são contabilizados no exercício em que forem empenhados:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

Em regra, somente as despesas empenhadas no ano de 2007 podem ser computadas como gasto com ensino, para fins de apuração do índice constitucional.

Desse modo, forçoso reconhecer que os argumentos colacionados pelo Prefeito Municipal não regularizam a falha apontada, visto que as despesas empenhadas no ano de 2008, a ele pertencem.

Por certo, a irregularidade corporifica transgressão direta à norma constitucional. Nesse contexto, a insuficiência de recursos aplicados em educação causa lesão à coletividade, por conseguinte, tal prática deve ser reprimida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

No caso, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas constitui o instrumento de que dispõe este Tribunal de Contas para refrear a omissão municipal.

Conclusão

Por todo o exposto, verifico a ocorrência de descumprimento de comando constitucional nos atos de governo relativos à aplicação de verbas na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (arts. 29-A e 212 da CR/88), motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas sobreditas, nos termos do inciso III, do art. 45, da lei Complementar n. 102/2008.

Em relação ao Processo Administrativo nº 751536, tendo em vista o prazo para análise da Prestação de Contas previsto no art. 2º da Ordem de Serviço nº 11/2011, REQUEIRO a extração de cópias da inspeção relativas às irregularidades quanto ao índice mínimo da saúde, o desapensamento do Processo Administrativo para trâmite independente, retornando a este MPC para parecer conclusivo.

É o parecer.

Belo Horizonte, 08 de outubro de 2012.

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