



Processo nº 1088916

Natureza: Acompanhamento

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Partes: Romeu Zema Neto, Gustavo de Oliveira Barbosa, Júlia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna

I. SÍNTESE DOS ANDAMENTOS PROCESSUAIS

Trata-se de Acompanhamento constituído com o objetivo de monitorar o cumprimento do índice constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), pelo Estado de Minas Gerais, no decorrer do exercício financeiro de 2020.

Em 18/05/2020, por meio do Mem. 26/CFAMGE/2020, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado de Minas Gerais – Cfamge apontou que, desde o último bimestre de 2019, o Estado teria voltado a computar despesas com inativos nos gastos com MDE, fato que não ocorria desde 2014 e que havia sido, inclusive, objeto de Termo de Ajustamento de Gestão celebrado entre o Governo do Estado e o Tribunal de Contas.

Tendo recebido o memorando da Cfamge, o relator do Balanço Geral de 2020, Conselheiro Cláudio Terrão, determinou a autuação do documento como “acompanhamento” e, posteriormente, após ouvida novamente a Coordenadoria, intimou o Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, o Senhor Gustavo de Oliveira Barbosa, Secretário de Estado da Fazenda, e a Senhora Júlia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna, Secretária de Estado de Educação para apresentarem esclarecimentos.

Sobrevieram, então, documentos e justificativas do Estado, que foram remetidos à Cfamge para análise técnica.

II. ANÁLISE TÉCNICA

II.1 – Inclusão de inativos nas deduções do gasto com pessoal e substituição de fonte de recursos.

Inicialmente, os Secretários de Estado narraram que a inclusão dos inativos nos gastos com MDE decorreu do suposto enquadramento dessas despesas na dedução dos

gastos com pessoal, o que teria levado o Estado a alterar a proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020 que, à época, tramitava na Assembleia.

De acordo com as justificativas apresentadas pelos Secretários, “em decorrência do enquadramento das despesas relativas à cobertura do déficit atuarial ou financeiro, custeados pela fonte 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS – no rol das deduções a que se refere a alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, impôs-se a substituição da fonte de recursos de parte do pagamento dos inativos da Educação para fonte 10”.

Fazendo referência ao parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG, os Secretários mencionaram, ainda, que:

As alterações propostas pelo Substitutivo nº 1 refletiram ainda no valor aplicado na manutenção e ao desenvolvimento do ensino, uma vez que somente são classificadas nesses gastos as despesas com educação custeadas com a fonte 10. Assim, essa despesa passou de R\$ 13,80 milhões para R\$ 20,14 milhões, o que corresponde a 36,54% da receita de impostos.

Percebe-se, de plano, que a premissa da qual partem os Secretários é equivocada. Isso porque, conforme o art. 169, *caput*, da Constituição Federal¹ e os arts. 18 e 19, § 1º, VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal², bem como de acordo com os apontamentos da Cfamge (em seus relatórios técnicos de análise das contas do Governador), da Secretaria do Tesouro Nacional (nos diversos Manuais de Demonstrativos Fiscais) e do próprio Tribunal de Contas (na Instrução Normativa 01/18³), os gastos com inativos compõem o

¹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e **inativo** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

² Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os **inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Art. 19 § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas** as despesas:

VI - **com inativos**, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);
c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

³ Art. 1º Para o cálculo dos limites da despesa com pessoal será considerado o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, **os inativos** e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou

conceito de despesa com pessoal e somente podem ser deduzidos quando custeados com recursos vinculados.

O procedimento utilizado pelo Executivo de deduzir inativos das despesas com pessoal é, assim, inadequado e contrário às normas supramencionadas. Logicamente, portanto, essa irregularidade não poderia servir como fundamento para justificar outra irregularidade: a inclusão dos inativos nas despesas com educação, em afronta ao art. 212 da Constituição Federal e ao art. 70 da LDB.

No entanto, sequer é necessário adentrar no mérito da contabilização dos inativos na despesa total com pessoal ou tecer maiores explicações quanto a isso para superar a justificativa apresentada pelos Secretários. Isso porque, além de tal ponto estar fora do objeto do presente acompanhamento, ele não se relaciona com a forma de apuração das despesas com MDE. Trata-se de situações e procedimentos completamente distintos e independentes.

Ou seja, o fato de o Estado contabilizar todos os inativos nas deduções de pessoal – mesmo que de forma irregular, frise-se – não induz, necessariamente, à contabilização dos mesmos inativos nas despesas com MDE. Uma situação é o gasto com pessoal, outra são as despesas com MDE.

O que houve, por ocasião da tramitação do PLOA/2020, foi apenas uma opção político-contábil (no sentido técnico da expressão) do Executivo por inserir (irregularmente, no entendimento da Cfamge) gastos com inativos nas despesas com educação. Em verdade, essa opção foi tomada ainda no curso do exercício de 2019, no RREO do 6º bimestre, elevando, artificialmente, as despesas com MDE em R\$ 2,262 bilhões de reais (valor esse decotado pela Cfamge em sua análise técnica).

Cumprе esclarecer que modificar o PLOA e atribuir a fonte 10 – recursos ordinários – a despesas supostamente atreladas à educação não é suficiente para, de forma automática, fazê-las integrar os gastos mínimos com MDE. A fonte 10 identifica apenas que aquelas despesas são custeadas com recursos não vinculados componentes da base de cálculo de MDE (impostos e transferências). Daí, para elas se tornarem

empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, **excluídas as despesas elencadas no § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000.**

gastos efetivos em MDE, é necessário, ainda, que os requisitos da LDB e da IN 13/08 do TCEMG também sejam satisfeitos.

Perceba-se: há ao menos duas condições necessárias para as despesas serem incluídas no percentual mínimo de gastos com MDE: custeio com fontes típicas de impostos ou transferências constitucionais obrigatórias (fontes 10, 23 ou 71, por exemplo) e enquadramento nas condições da LDB e da IN 13/08 do TCEMG.

Se a despesa não contribuir para a manutenção ou para o desenvolvimento do ensino, nos termos da LDB e da IN 13/08 do TCEMG – como é o caso dos inativos –, pouco importará a fonte de recursos, já que, pela ausência da primeira condição, tal gasto não será computado no percentual mínimo de MDE.

Da mesma forma, independentemente do nome ou do número que se atribuir a uma fonte, caso os valores arrecadados por meio de recursos vinculados (contribuições sociais, por exemplo) não sejam suficientes para cobrir todas as despesas com benefícios previdenciários, essa diferença comporá a despesa total com pessoal do respectivo ente federado e isso refletirá no índice da LRF.

Se o Executivo fez a opção de modificar a fonte de recursos dos inativos da educação de 58 (Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS) para 10 (Recursos Ordinários), tal fato “poderia”⁴ apenas repercutir apenas nas despesas com pessoal. E, ao contrário do que argumentam os Secretários, tal modificação não significa que “a despesa de pessoal do Poder Executivo **deixou de sofrer redução** de R\$6,34 bilhões”, mas, sim, que esse valor **passou a ser evidenciado de forma condizente** com a STN, a IN 01/2018, do TCEMG e os próprios relatórios técnicos da Cfamge. Não há aumento de gasto com a simples troca de fonte.

Já em relação ao índice de MDE, como já dito, a substituição da fonte 58 pela fonte 10 não acarreta qualquer modificação de ordem prática, uma vez que o objeto do gasto – pagamento de benefícios previdenciários a inativos – não é considerado despesa típica de MDE, conforme se verá em tópicos seguintes deste relatório técnico. Nesse

⁴ Diz-se “poderia” já que, tecnicamente e conforme o entendimento da Cfamge, sequer haveria impacto nas despesas com pessoal, uma vez que os gastos com inativos não custeados com recursos vinculados não podem ser deduzidas da despesa bruta com pessoal. Mais do que isso, o aporte para cobertura de déficit atuarial deve seguir normas próprias para ser deduzido, tal como descrito no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o que não ocorre em Minas Gerais. Assim, o entendimento da Cfamge, em seus relatórios, é de que esse déficit não pode ser deduzido, mas, sim, deve compor a despesa total com pessoal, mesmo se custeado com a Fonte 58. Ou seja, seguindo essa linha de pensamento da Cfamge e da STN, a mudança da fonte não acarretaria qualquer mudança nem mesmo nas despesas com pessoal do Estado.

caso, mesmo sendo custeada com recursos de impostos e transferências, a despesa não será considerada para os fins de MDE.

Em suma: a premissa da qual partem os Secretários (dedução de inativos das despesas com pessoal) é contrária à Constituição e à LRF e, portanto, inválida. Além disso, mesmo se fosse válida, dela não se chegaria obrigatoriamente à conclusão de que gastos com inativos podem/devem ser computados em MDE.

Por esses motivos, a Cfamge entende que a justificativa apresentada pelos Secretários de Estado não merece prosperar.

II.2 Redefinição legal da matéria, no âmbito do Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Orçamentária Anual

Os Secretários argumentaram, ainda, que “a execução orçamentária e a forma de contabilização de despesas atinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino estão em consonância com LOA/2020, que promoveu a redefinição legal da matéria no âmbito do Estado” (grifo no original).

Como já dito no tópico II.1, a mudança de posicionamento não foi iniciada com a LOA/2020. Desde o RREO referente ao 6º bimestre de 2019, o Executivo voltou a computar gastos com inativos para fins de MDE. Assim, caso se acatasse a linha argumentativa apresentada nos esclarecimentos do Estado, duas conclusões antagônicas emergiriam: 1) considerando que a LOA/2020 supostamente teria **RE**definido a matéria no âmbito do Estado e tendo em vista que ela entrou em vigor apenas a partir de 16/01/2020, os procedimentos adotados em 2019 seriam ilegais por contrariar a LOA/2019; ou, então, o que nos parece mais razoável 2) a LOA não é o instrumento adequado para redefinir essa matéria em quaisquer exercícios, o que demandaria que a questão fosse analisada sob o filtro das reais normas que podem tratar da matéria.

Com efeito, o argumento de que a LOA/2020 teria redefinido a matéria no âmbito do Estado afronta o Princípio da Exclusividade, previsto no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

A esse respeito, o Conselheiro do TCE/MA e Professor de Direito Financeiro José de Ribamar Caldas Furtado⁵ ensina que:

O orçamento público, porque vigora de 1º de janeiro a 31 de dezembro (princípio da anualidade), é, pela própria natureza, lei temporária, ou seja, traz consigo o início e o término de sua vigência; é lei dotada de autorrevogação. Desse modo, é complicado entender como essa lei poderia disciplinar relações jurídicas estranhas ao sistema orçamentário. Como ficariam essas situações após a vigência da lei? A própria lei orçamentária daria sobrevida à sua parte estranha ao orçamento? De qualquer sorte, é válido o comando constitucional para evitar tais abusos.

Desse modo, baseando-se no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, não compete à LOA definir ou redefinir quais matérias podem ser consideradas “manutenção e desenvolvimento do ensino”. O seu alcance é, portanto, frise-se, limitado à previsão de receitas e à fixação de despesas.

Na realidade, a competência para legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação é privativa da União, conforme dispõe o art. 22, XXIV, da Constituição Federal. Igualmente, a competência para legislar sobre Direito Financeiro é concorrente, cabendo à União, mais uma vez, estabelecer normas gerais sobre o assunto, consoante estabelece o art. 24, I, da Constituição Federal.

Partindo desse ponto, foi editada a Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que estabeleceu, em seus arts. 70 e 71, quais despesas poderão ser consideradas e quais não estão enquadradas no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de atingimento do índice constitucional. Como será demonstrado no tópico II.3 deste relatório técnico, as despesas com inativos não contribuem para a manutenção e desenvolvimento do ensino e, portanto, não devem compor o percentual mínimo de MDE.

Assim, considerando a competência federal para legislar sobre essa temática e tendo em vista que a função exclusiva da LOA é restrita à previsão de receitas e à fixação de despesas, não se mostra juridicamente adequado o argumento de que a LOA/2020 promoveu alteração de entendimento e redefiniu a matéria no âmbito do Estado.

⁵ CALDAS FURTADO, J. R. *Direito Financeiro*. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. P.100.

Poder-se-ia questionar que a mudança a que se referiram os Secretários teria sido fruto do art. 7º, III, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (LDO/2020), o qual determinou que a proposta orçamentária seria acompanhada de demonstrativo dos recursos a serem aplicados em MDE.

De fato, não há qualquer problema com esse dispositivo da LDO/2020. O mero envio ou a simples aprovação do PLOA com um demonstrativo que evidencie – na dimensão do planejamento – o cumprimento do mínimo constitucional com MDE constitui medida salutar e não afronta o Princípio da Exclusividade, mas, sim, consagra o Princípio da Transparência. Como se sabe, a própria Lei 4.320/64 prevê uma série de quadros e anexos que acompanharão o PLOA e, nem por isso, há violação ao art. 165, § 8º, CF, uma vez que tais quadros tratam apenas de outras formas de demonstrar as despesas fixadas e as receitas previstas.

Ou seja, a previsão na LDO/2020 de encaminhamento do PLOA acompanhado de demonstrativo de recursos a serem destinados a MDE não contraria o art. 165, § 8º, CF. **Isso não quer dizer, contudo, que o referido demonstrativo pode modificar ou redefinir temas que não estão dentro das matérias passíveis de serem tratadas na LOA ou sequer compõem a competência legislativa estadual.**

Assim, se as despesas computadas no demonstrativo a que se refere o art. 7º, III, da LDO/2020 contrariarem a legislação de regência (CF, LDB e IN 13/08) ou caso o Executivo entenda (equivocadamente, conforme interpretação da Cfamge) que a LOA/2020 pode redefinir matérias de competência da União e que extrapolam o Princípio da Exclusividade, deverá o gestor, no curso do exercício, apresentar novo projeto de lei para alterar a LOA, valendo-se, inclusive, de créditos adicionais ou realocações de despesa, sob pena de não cumprimento do mínimo constitucional.

Dessa forma, quanto a esse ponto, não merecem prosperar os argumentos dos Secretários de que a LOA teria redefinido a matéria no âmbito de Minas Gerais, uma vez que não compete a esse instrumento normativo de planejamento tratar de outros assuntos que não sejam a previsão de receitas e a fixação de despesas. Além disso, o estabelecimento de regras gerais de Direito Financeiro e de Diretrizes e Bases da Educação escaparia às competências do Estado.

II.3 – Não inclusão das despesas com inativos nas vedações da LDB

Os Secretários alegaram, ainda, que a LDB “não contém vedação expressa a esse respeito, nem tampouco disposição restritiva, atendo-se a considerar como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação”.

Mais adiante, aduziram que, como o art. 71 da LDB não menciona, expressamente, a vedação ao cômputo de despesas com inativos para fins de MDE, ela estaria, implicitamente, permitida.

Antes de analisar os argumentos apresentados, convém destacar que, recentemente, mais precisamente em **03/04/2020**, o Plenário do **Supremo Tribunal Federal**, no âmbito do Ag.Reg.na ACO 2799/DF assim decidiu:

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.
2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.
3. **Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino**, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República (grifo nosso).

Trata-se de importante decisão por meio da qual se reafirma o que a LDB já prevê há mais de 20 anos. Não que houvesse dúvidas quanto a isso, uma vez que o próprio conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é autoexplicativo e, por si só, já afasta do seu âmbito as despesas com inativos.

Além disso, tem-se que, em 23/01/2019, o Plenário desta Corte de Contas revisitou a questão do cômputo dos inativos no percentual de MDE e, no âmbito do Assunto Administrativo 1040482, seguindo as regras da LDB e da própria IN 13/08, reafirmou, à unanimidade, a posição de que:

É vedada a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas da área da Educação no cômputo da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE a partir do exercício financeiro de 2012, conforme disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa n. 13/08, com redação dada pela IN n. 09/11.

Não custa citar, ainda, a lição de Caldas Furtado⁶ sobre o tema:

Também não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino o pagamento de proventos e outros gastos vinculados à inatividade dos professores e demais trabalhadores da educação. De fato, o pagamento do pessoal inativo – egresso, ou não, do sistema de educação – deve ser feito à custa do orçamento da previdência de cada um dos membros federados.

Especificamente quanto ao argumento dos Secretários – baseado em parecer da Advocacia-Geral do Estado –, releva mencionar a posição desta equipe técnica exarada no relatório técnico das contas e 2019 (e consistente com o entendimento do Tribunal Pleno do TCEMG e do STF) no sentido de que são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino apenas aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Sobre a matéria, o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/96 – LDB determina que, quanto a gastos com pessoal, devem ser consideradas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da Educação, excetuando-se aquelas com pessoal em desvio de função ou em **atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino**, conforme previsto no seu art. 71, inciso VI. No caso, os gastos com inativos não contribuem diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que tais profissionais já se encontram fora do sistema educacional.

O argumento dos Secretários de que, por não constar expressamente no art. 71 da LDB, estaria permitido o cômputo de gastos com inativos em MDE não se sustenta, uma vez que, se a própria norma afastou os professores em desvio de função (atividade alheia à MDE), que dirá, então, os professores que sequer estão na atividade.

Nota-se que o inciso I do art. 70 da LDB é claro, ainda, ao vincular o conceito de **remuneração** ao **efetivo exercício** de cargo, emprego ou função pública. Não há na norma qualquer menção a proventos de aposentadoria. Isso porque tais pagamentos não contribuem, diretamente, para a manutenção e nem para o desenvolvimento do ensino, mas, sim, refletem contraprestação previdenciária do Estado devida àqueles que, um dia, já estiveram em sala de aula.

⁶ CALDAS FURTADO, J. R. *Direito Financeiro*. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. P.260.

Inclusive, o STF, na mesma linha argumentativa lançada pela Cfamge no relatório técnico das contas de 2019 e aqui reforçada, concluiu que:

No inc. I do art. 70 da Lei n. 9.394/1996 se considera para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino a remuneração paga aos profissionais da educação. O termo “remuneração” não inclui, ao contrário do que pretende o agravante, os proventos e pensões, pois se refere apenas à contraprestação paga aos professores no efetivo exercício da atividade de ensino (Ag.Reg.na ACO 2799/DF, Sessão de 03/04/2020).

Do mesmo modo, o Tribunal Pleno do TCEMG, no âmbito do já mencionado Assunto Administrativo 1040482, fez questão de enfrentar esse ponto, tendo assim se manifestado:

Os recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários não repercutem, sequer indiretamente, na prestação dos serviços de educação, da mesma forma que não faz o já citado pagamento de trabalhadores da educação em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. A situação é distinta do pagamento da remuneração dos servidores da ativa, pois a contraprestação de seus serviços permite o funcionamento de creches, escolas, instituições de ensino superior etc

Seguindo a linha da LDB, tem-se, ainda, que a Instrução Normativa IN 13/08, com as modificações introduzidas pela IN 09/11, no § 1º do seu art. 6º, fixou a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da Educação, tendo previsto, inclusive, de forma transitória, a concessão de prazo para a adequação a esse dispositivo.

Assim, considerando os entendimentos do STF e deste Tribunal de Contas, bem como tendo em vista a interpretação conjunta dos artigos 70 e 71 da LDB e do art. 6º, § 1º, da IN 13/08, pode-se concluir que não assiste razão aos Secretários (e nem ao parecer da AGE utilizado como fundamento) quando tentam justificar que a LDB teria permitido o cômputo de gastos com inativos para fins do cálculo do percentual mínimo de despesas em MDE.

II.4 – Inclusão dos inativos em MDE por outros Estados da Federação

Outro argumento utilizado pelos Secretários para justificar o procedimento realizado, é que “diversas unidades federadas admitem a inclusão das despesas com inativos no câmputo do mínimo constitucional, citadas tanto no Parecer, quanto na referida Nota Técnica nº 008/2020”.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o SICOM foi estruturado para realizar, automaticamente, a depuração de despesas com inativos computadas, indevidamente, por Municípios, no índice de MDE. Assim, a análise realizada pelo Tribunal sobre as contas municipais já parte de dados filtrados segundo a LDB e a IN 13/08. Ou seja, o TCE/MG não admite que qualquer unidade federativa municipal utilize esse procedimento, o que pode ser comprovado, inclusive, no Assunto Administrativo 1040482, que tratou do caso de Belo Horizonte.

Além disso, em pesquisa empreendida pelas Unidades Técnicas deste Tribunal, foram levantados os posicionamentos de todos os Tribunais de Contas a respeito do câmputo de inativos no percentual constitucional de MDE.

Ao contrário do que alegaram os Secretários, a grande maioria dos órgãos de controle externo posicionam-se contrariamente à inclusão de inativos em MDE. Segundo foi apurado, os Tribunais de Contas dos Estados da Paraíba, de Pernambuco, do Mato Grosso, de Roraima, de Minas Gerais, do Tocantins, do Sergipe, e São Paulo, o Rio de Janeiro, do Pará, bem como o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará e o Tribunal de Contas do Distrito Federal possuem normativos que vedam o câmputo de inativos em MDE.

Somados a esses órgãos de controle, os Tribunais de Contas do Amapá, de Rondônia, do Mato Grosso e do Piauí também manifestaram-se que seguem as disposições da LDB quando da apuração dos gastos com MDE.

Finalmente, a posição do STF, exarada no Ag.Reg na ACO 2799/DF aponta no sentido de que a interpretação conferida pelo TCEMG e pela maioria dos Tribunais de Contas quanto à não inclusão dos inativos em MDE é a mais adequada em face do art. 212 da Constituição Federal.

Desse modo, também quanto a este ponto, não merecem prosperar os argumentos dos Secretários.

II.5 Rigidez orçamentária, cenário atual das finanças e da educação e interpretação do STF quanto à calamidade.

Finalmente, os Secretários argumentaram que o orçamento de Minas Gerais é extremamente rígido. Aduziram, ainda, que a inclusão dos inativos nas despesas com MDE não geraria qualquer prejuízo. Alegaram que o STF, no âmbito da ADI 6357, afastou a aplicabilidade de determinadas normas de gestão fiscal. Salientaram, por fim, que a situação fiscal do Estado é extremamente crítica e que modificar a sistemática da LOA/2020 “poderá afetar o próprio e normal funcionamento do Estado e comprometer os serviços públicos essenciais a seu cargo”.

Quanto à rigidez orçamentária, tem-se que a base de cálculo de MDE é a receita efetivamente arrecadada. Ou seja, trata-se de valores financeiros e não da previsão na LOA. Sendo assim, com a queda na arrecadação de impostos e transferências, a base de cálculo será menor do que a prevista. Para cumprir o percentual mínimo fixado no art. 212 da Constituição Federal, o Estado – no contexto de frustração de receitas – empregará menor quantidade de recursos para isso.

Esclareça-se, contudo, que o cumprimento do mínimo constitucional deve ser feito, obviamente, seguindo as diretrizes previstas na LDB e buscando, sempre, a adoção de ações com vistas à efetiva manutenção e ao concreto desenvolvimento do ensino. Práticas como a inclusão de inativos em MDE em nada contribuem para a consecução do objetivo estabelecido pelo legislador no art. 212, CF.

Além disso, não custa lembrar que o orçamento só existe porque axiologicamente acima dele há normas constitucionais que estabelecem seus limites e possibilidades. Por mais rígida que seja a situação, a interpretação mais adequada é aquela que busque a máxima efetividade da Constituição (principalmente dos direitos fundamentais nela consagrados), tal como já decidiu o STF em diversas oportunidades⁷.

No que diz respeito à suposta ausência de prejuízo desse procedimento, cumpre destacar que, mesmo em cenários de crescimento econômico, os recursos financeiros para custear as despesas são escassos. Em contexto de recessão, como o presente, essa

⁷ Essa técnica hermenêutica foi utilizada, por exemplo, na decisão dos seguintes processos no STF: AR 2009 AgR / SP, RE 235794 AgR / SC e AI 555806 AgR / MG.

escassez torna-se ainda mais notória. Nessa situação, para que os objetivos constitucionais sejam buscados e alcançados, é imperioso que a alocação dos recursos seja muito bem realizada.

Cumprir o mínimo constitucional computando gastos com inativos no percentual de MDE, além de contrariar a Constituição, a LDB e a IN 13/08, gera o custo de oportunidade de deixar de destinar esses mesmos recursos para ações que efetivamente podem contribuir para manutenção e desenvolvimento do ensino. Frise-se não se está falando que as obrigações previdenciárias com inativos não devem ser honradas, mas, sim, que tais despesas não devem ser lançadas como MDE.

Já em relação à decisão do STF, no âmbito da ADI 6357, tem-se que em momento algum foi ventilado o afastamento dos mínimos constitucionais de educação e saúde. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal não flexibilizou essa questão, nem a Lei Complementar 173/2020 e sequer a Emenda Constitucional 106/20, que instituiu o Regime Extraordinário Fiscal.

Assim, a exigência do cumprimento do mínimo constitucional permanece plenamente aplicável, mesmo durante o estado de calamidade pública. Por mais que se sustente eventual “inconstitucionalidade circunstancial” de normas de gestão fiscal, não nos parece juridicamente possível que uma norma originária da Constituição, que trata da realização de direitos fundamentais (art. 212), possa ser afastada por meio dessa técnica ou até mesmo que ela possa ser interpretada restritivamente, em detrimento dos direitos dos administrados.

Quanto à alegação de que o próprio Mem. 29/CFAMGE/2020 reconheceu fatos que reverberaram “na atual situação de colapso fiscal e financeiro do Estado”, é importante destacar que praticamente todos os procedimentos elencados pela Cfamge naquele Memorando foram realizados não apenas em anos anteriores, mas, até mesmo, em 2019 (como exemplo, citam-se: inserção de gastos assistenciais em MDE e inclusão de restos a pagar sem disponibilidade financeira específica).

Valer-se dessa alegação para incluir, equivocadamente, os inativos no cálculo de MDE representaria beneficiar-se de procedimentos que, repetidamente, foram apontados como inapropriados pela equipe técnica deste Tribunal.

E mais: tais procedimentos listados pela Cfamge no Mem. 29/CFAMGE/2020 não são as causas da crise fiscal pela qual passa o Estado, mas, sim, constituem medidas

que buscaram, ao longo dos anos e recentemente, evidenciar o cumprimento artificial de índices constitucionais, não conferindo a devida transparência ao que vinha (e ainda vem) ocorrendo com as finanças estaduais.

Finalmente, em relação ao alegado comprometimento de serviços essenciais caso o Estado voltasse a adotar a contabilização adequada das despesas com MDE, não foram apresentados dados concretos (além daqueles que evidenciam a queda da arrecadação) que justificassem o afastamento, a mudança de entendimento do Pleno ou a interpretação restritiva de norma constitucional que trata de direito fundamental (art. 212, CF).

III. CONCLUSÃO

Por esses motivos, essa equipe técnica manifesta-se pela improcedência dos argumentos apresentados pelo Senhor Gustavo de Oliveira Barbosa, Secretário de Estado da Fazenda, e pela Senhora Júlia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna, Secretária de Estado de Educação. Consequentemente, propõe seja determinada a proibição do câmputo das despesas com inativos no percentual constitucional mínimo de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Atenciosamente,

Pedro Henrique Magalhães Azevedo
Analista de Controle Externo
Coordenador da Cfange
TC 2967-7

Eliana Vilaça Brina
Analista de Controle Externo
TC 1108 - 5