



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 770/2021
Autos n.: 1.095.450
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Harley Lopes Oliveira
Município: Virgem da Lapa
Apenso: 958.949/2014
Entrada no MPC: 29/07/2021

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de pedido de reexame interposto pelo Sr. Harley Lopes Oliveira, ex-Prefeito Municipal de Virgem da Lapa, contra decisão da egrégia Segunda Câmara que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2014**, tendo em vista o descumprimento do art. 212 da CR/88.

2. Em sua análise, a unidade técnica não acolheu a argumentação do recorrente, manifestando-se pelo não provimento do recurso, mantido o parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2014 (peça n. 08 do SGAP).

3. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, e art. 61, inciso IX, 'e', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

FUNDAMENTAÇÃO

4. Insurge-se o recorrente contra a decisão proferida pela Corte de Contas que emitiu parecer prévio pela rejeição das contas do Executivo Municipal em função da aplicação de 24,03% da receita base de cálculo do ensino (R\$3.618.973,78) em despesas com MDE, em descumprimento ao percentual estabelecido pelo art. 212 da CR/88.

5. Irresignado, o recorrente aduziu, em suma, os mesmos argumentos despendidos quando da apresentação de sua defesa nos autos da Prestação de Contas n. 958.949, quais sejam: a) incidência do disposto no art. 18-A da INTC n. 13, de 2008, com a redação dada pela INTC n. 09, de 2011, que permitiu ao tribunal estabelecer prazo para o jurisdicionado adequar, gradualmente, a aplicação dos recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino, interpretação que foi estabelecida também na Consulta n. 804.606, de 06/07/2011; b) que o município aderiu ao Regime Geral de Previdência Social em 2002; porém, *“no período de 2000 a 2001, foi criado lapso*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

previdenciário em que vários municípios não sabiam se contribuíam para o IPSEMG, com o qual mantinha-se instrumento de convênio, ou para o regime geral. A consequência dessa indefinição resultou no fato de o município ter que arcar com recursos do tesouro, o custeio de vários benefícios previdenciários de seus servidores, entre elas as aposentadoria e pensões, principalmente de servidores da educação.”

6. Neste ponto, transcreve-se irreparável trecho do acórdão que abordou as questões acima mencionadas:

(...)

No que diz respeito à inclusão das despesas com inativos da educação, cumpre salientar que, por força da edição da Instrução Normativa nº 09, de 14/12/2011, publicada no Diário Oficial de Contas de 20/12/2011, esta Corte, ao dar nova redação ao art. 6º da Instrução Normativa nº 13, de 2008, alterou o entendimento até então vigente, quando o § 1º do citado dispositivo passou a estatuir que “não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação”, **a partir do exercício financeiro de 2012.**

Até a edição da referida Instrução, o procedimento adotado por este Tribunal no exame das prestações de contas dos chefes do Poder Executivo municipal era o de não excluir, do percentual de aplicação de recursos no ensino, os gastos com inativos e pensionistas informados pelos jurisdicionados.

Diante do impacto que essa mudança de entendimento acarretaria na execução orçamentária e financeira dos jurisdicionados, **em diversos processos de prestação de contas correlatos ao exercício financeiro de 2012**, com amparo no princípio da segurança jurídica, foi considerada legítima a inclusão dos gastos com servidores inativos da educação no cômputo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, exclusivamente para aquele exercício.

A título de exemplo, cito os entendimentos proferidos nos Processos nºs 886.631, 886.781 e 887.033, quando se admitiu, com base no princípio da segurança jurídica e no tratamento isonômico que deve ser conferido aos jurisdicionados, a inclusão das despesas com inativos, custeadas com recursos do tesouro municipal, na manutenção e desenvolvimento do ensino exclusivamente para o exercício financeiro de 2012.

No entanto, para o exercício financeiro de 2014, ou seja, passados mais de dois anos de edição da norma, não se mostra razoável permitir a inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo de recursos alocados na MDE, uma vez que a nova regra foi estabelecida por meio da Instrução Normativa nº 09, de 2011, aprovada pelo Tribunal Pleno em 14/12/2011 e, em contrapartida, no caso sob exame, a Lei Orçamentária do Município – Lei nº 1.180, data de 18/11/2013, fls. 13 a 17.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Assim, em face das considerações expendidas, tenho por ilegítima a inclusão dos gastos com inativos no cômputo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício financeiro de 2014.

Ressalto, por necessário, que esse foi o entendimento adotado em situação análoga nos autos do Processo nº 969.063, de minha relatoria, apreciados pela Segunda Câmara na Sessão de 06/10/2016. (Pedido de Reexame nº 997.591 – Negado Provimento – Sessão da Segunda Câmara de 22/3/2018) (sem grifo no original).

7. De outra parte, a Consulta n. 804.606, citada pelo recorrente, estabeleceu permissão excepcional para que os gastos com inativos sejam computados na apuração do índice constitucional enquanto não fossem capitalizados os fundos instituídos para suportar os gastos com as aposentadorias dos servidores públicos, o que não se afigura no presente caso, pois o município aderiu o regime geral. Veja-se:

(...) Ressalvo, entretanto, a título de esclarecimento, que este Tribunal, em decorrência da realidade fática dos órgãos jurisdicionados na área previdenciária, permitiu, excepcionalmente, a partir de análise interpretativa proferida em 26/04/2006, **que as despesas com pessoal inativo da Educação fossem computadas para efeito de implemento do limite constitucional mínimo de aplicação a que se refere o art. 212 da Constituição Federal, até a devida capitalização dos fundos instituídos para suportar os gastos com aposentadorias dos servidores públicos.**

(...)

Entendo que, rigorosamente, tinha que seguir a orientação que está na lei, não se pode aplicar. Mas a realidade de Minas mostrou, quando se criou uma nova previdência do Estado, que seriam criados fundos próprios para custear as aposentadorias e as pensões, que esses fundos seriam capitalizados pelo Tesouro para suportar os gastos. Os fundos não estão capitalizados na sua integralidade. Então o Tesouro Municipal ou Tesouro do Estado é que suportam. Se tirarmos essas despesas do conceito de manutenção para o implemento dos 25% e se os municípios do Estado tiverem que alocar novos recursos, há uma desfiguração total do orçamento porque não há disponibilidade para isso. Diante da realidade fática, eu me curvo a ela. Entendo que, enquanto não houver capitalização dos fundos, prevalece a orientação que vem de 2006.

8. Situação semelhante ocorreu nas contas de governo de 2012 do Município de Belo Horizonte¹, na qual o gestor pugnou pela contabilização da despesa com inativos e pensionistas em MDE, visando o cumprimento do percentual constitucional mínimo naquele ano.

¹ TCE/MG, prestação de contas n. 887.400, rel. cons. Gilberto Diniz, 2ªCâmara, j.09/03/2017



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

9. O Ministério Público de Contas interpôs pedido de reexame² contra o acórdão proferido do julgamento que emitiu parecer prévio pela aprovação das contas. Embora desprovido, a ementa do julgamento do respectivo recurso é clara no tocante a excepcionalidade do cômputo dos inativos em MDE apenas no exercício de 2012, considerando-se ainda a análise do caso concreto:

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO DE 2012. PRELIMINAR. INADMISSÃO DO RECURSO AFASTADA. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. ÍNDICE CONSTITUCIONAL DE INVESTIMENTO E MANUTENÇÃO NO ENSINO (MDE). **INSTRUÇÃO NORMATIVA N.09/2011. VALIDADE A PARTIR DE 01/01/2012.** MODIFICAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 13/2008 DESTE TRIBUNAL. ART. 1º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 9/2011. DESPESAS COM PESSOAL DA ÁREA DA EDUCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE INVESTIMENTO EM MDE. *VACATIO LEGIS* DE QUINZE DIAS. ABALO NO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. NORMA DE TRANSIÇÃO. ART. 2º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 9/2011. **FACULDADE DE CONCESSÃO DO TRIBUNAL PARA ADEQUAÇÃO GRADUAL DA COMPOSIÇÃO DOS ÍNDICES DE MDE. APLICAÇÃO NO CASO CONCRETO.** APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2012 DO ESTADO E DE MUNICÍPIOS COM INCLUSÃO DAS DESPESAS COM INATIVOS NO ÍNDICE DE MDE. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. NATUREZA JURÍDICA DA DESPESA. PREVIDENCIÁRIA. INCLUSÃO DOS GASTOS COM MDE. **SITUAÇÃO EXCEPCIONAL PERMITIDA PELO TRIBUNAL.** RECURSO QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Atendidos os requisitos do art. 350 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEMG), além de outros requisitos intrínsecos e extrínsecos à admissibilidade recursal, não há que se falar em inadmissibilidade do pedido de reexame.

2. O art. 1º da Instrução Normativa n. 9/2011, publicada em 20/12/2012 e com vigência determinada a partir de 01/01/2012, acrescentou ao art. 6º da Instrução Normativa n. 13/2008 o § 1º, que aduz expressamente que os gastos com inativos e pensionistas da área da educação não serão computados para fins de apuração do índice constitucional de investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) quando da emissão de parecer prévio por este Tribunal.

3. Em função do prazo de *vacatio legis* exíguo dado à Instrução Normativa n. 9/2011, o art. 2º de referido ato normativo previu norma de transição que autoriza o Tribunal a determinar prazo para a adequação gradual dos jurisdicionados à vedação trazida pelo art. 1º da mesma norma, prestigiando o princípio da segurança jurídica.

4. Diante da realidade financeira dos entes federativos e da forma reiterada de decidir adotada pelo Tribunal de Contas, configura nítida violação da segurança jurídica a obrigação imposta por instrução

²TCE/MG, pedido de reexame n. 1.007.894, rel. cons. Wanderley Ávila, 2ªCâmara, j.19/09/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

normativa que, na virada de exercício, determina ao gestor a adoção de conduta financeira diversa da praticada e aprovada por longo lapso temporal por parte desta Corte.

5. Tendo-se já decidido, em relação ao exercício de 2012, pela aprovação das contas do Estado de Minas Gerais e dos municípios computando no índice de MDE os gastos com pessoal inativo da área da educação, não é possível conferir tratamento distinto a outros entes municipais quando do julgamento das contas desse mesmo exercício, sob pena de frontal violência ao princípio da isonomia.

6. Os aportes feitos pelo Tesouro Municipal para a cobertura de despesas do pessoal inativo da área da educação têm natureza jurídica previdenciária, não podendo, via de regra, ser contabilizado como gasto com pessoal, razão pela qual este Tribunal considerou excepcional seu entendimento de incluir aquelas despesas na rubrica da MDE e, com isso, afastando a distinção da natureza jurídica, permitiu a composição do índice constitucional mínimo também por aqueles recursos. (sem grifos no original)

10. Ainda, cabe destacar que no bojo da mencionada prestação de contas, o município de Belo Horizonte formulou pedido no sentido de que fosse apreciada a proposta “*para se firmar Termo de Compromisso de Gestão – TCG – conforme plano de escalonamento apresentado perante essa Corte em 15 de setembro de 2015*”. O pedido foi autuado como **Assunto Administrativo n. 1.040.482 e, nesta qualidade, foi julgado pelo Tribunal Pleno em 23 de janeiro de 2019**, cujo o acórdão foi assim ementado:

ASSUNTO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXECUTIVO MUNICIPAL. CÁLCULO DO PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE. VEDAÇÃO DA INCLUSÃO DE GASTOS COM INATIVOS DA ÁREA DA EDUCAÇÃO. **APLICAÇÃO DE REGRA DE TRANSIÇÃO NO PERÍODO 2012/2024. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA A JUSTIFICAR A MEDIDA.**

1. 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 nº 13/08, com redação dada pela IN nº 09/11.

2. A aplicação da regra de transição prevista no art. 18-A da IN nº 13/08 é faculdade deste Tribunal e pressupõe a existência de situação de violação da segurança jurídica, bem como se condiciona à indispensabilidade de sua fixação para que o jurisdicionado adeque a aplicação de recursos.

3. Não verificada a violação da segurança jurídica no caso concreto, tampouco a indispensabilidade da medida, descabe falar na aplicação da regra do art. 18-A da IN nº 13/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

11. Destarte, conforme concluiu o estudo da unidade técnica, não há no caso em exame violação do princípio da segurança jurídica, tendo em vista que se passaram mais de dois anos da vigência da IN n. 09/2011, período suficiente para adequação às novas regras de contabilização dos recursos de MDE. Assim, este órgão ministerial entende que o valor de R\$211.595,70, relativo a despesas com inativos realizadas no exercício de 2014, não deve ser computado em despesas com educação no citado ano.

CONCLUSÃO

12. De todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo desprovemento do presente recurso, com a consequente **manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas do Município de Virgem da Lapa no exercício de 2014**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

13. É o parecer.

Belo Horizonte, 06 de agosto de 2021.

Cristina Andrade Melo
 Procuradora do Ministério Público de Contas