



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo: 887.400
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Município: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Exercício: 2012

Análise da Defesa

I- Introdução

Tratam os autos da Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2.012, de responsabilidade do Sr. Márcio Araújo de Lacerda.

Em análise elaborada pelo Órgão Técnico desta Corte de Contas, concluiu-se, à fl. 98: *“pela não aplicação do percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art. 212) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo aplicado somente 23,08% da Receita Base de Cálculo e pela não aplicação do percentual de 30% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino exigido pela Lei Orgânica Municipal, art. 160 da LOM (com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012).*

No despacho exarado em 17/10/2013, à fl. 194, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Dr. Gilberto Diniz, determinou a citação do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, Prefeito Municipal, *“para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as alegações e/ou documentos que julgar pertinentes acerca dos fatos apontados pela Unidade Técnica às fls. 90 a 192.*

À fl. 200, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator determinou a juntada aos autos do documento protocolizado sob o nº 291111/2013, em 04/12/2013, subscrito pela Procuradora Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte, Sra. Virgínia Kirchmeyer Vieira. Ato contínuo encaminhou o processo à 1ª CFM/DCEM, para reexame, após o que deverão os autos ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação.

Em face da citação nº 20.497/2013, fl. 195, o Prefeito Municipal, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, representado pela Procuradora Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte, Sra. Virgínia Kirchmeyer Vieira, trouxe aos autos a defesa de fl. 201 a 218, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para reexame, fl. 219, em cumprimento ao despacho de fl. 200.

Assim sendo, em cumprimento ao r.despacho de fl. 200, passa esta Coordenadoria Técnica à análise da defesa de fl. 201 a 218.

II- Análise da Defesa

II.1 – Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

- Apontamento Técnico

À fl. 94/96, foi informado que o Município efetuou gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de R\$1.142.866.560,42, que corresponde ao percentual de 29,71% da receita base de cálculo, enquanto o Órgão Técnico, após a exclusão de despesas com vale transporte, auxílio-alimentação, restos a pagar sem disponibilidade financeira, despesas de exercícios anteriores e despesas efetuadas com recursos de convênios, *apurou* gastos com ensino no valor de R\$887.656.537,58, correspondente ao percentual de **23,08%** da receita base de cálculo, não obedecendo ao índice constitucionalmente exigido de 25% (art. 212), e não tendo cumprido o percentual de 30% estipulado pelo art. 160 da Lei Orgânica Municipal.

Em 28/12/2012, foi dada nova redação ao art. 160 pela Emenda à Lei Orgânica nº 26 (art.1º):

Art. 160 - O Município aplicará, anualmente, pelo menos trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação.

§ 1º - As despesas que se caracterizam como de manutenção e desenvolvimento de ensino, relativas a ensino fundamental e educação infantil, respeitarão os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 2º - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do corpo docente e dos demais profissionais de Educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao processo de ensino-aprendizagem;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino municipal;

VI - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

VIII - outras despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, nos termos da legislação federal.

§ 3º - O Município investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual previsto no caput deste artigo que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 4º - Entende-se por educação inclusiva aquela destinada a garantir as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção de crianças e jovens em risco social no processo de ensino, a erradicação do analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação.

§ 5º - Considerar-se-ão como despesas relativas à educação inclusiva, para fins do disposto no § 4º deste artigo:

I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;

II - programas de reinserção educacional da criança e do adolescente em situação de risco pessoal ou social;

III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV - programas voltados para a manutenção do ensino médio e da educação profissionalizante visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;

V - programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei;

VI - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do Município;

VII - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;

VIII - demais programas do Município que desenvolvam atividades integradas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como educação ambiental, educação nutricional, programas de alimentação escolar, esporte escolar e cultura.

- Dos Argumentos da Defesa

Inicialmente, nas argumentações apresentadas pela defesa, fls. 201 a 218, foram transcritos dispositivos legais inerentes à educação, a saber:

- art. 212 c/c art. 211, § 2º da Constituição da República;

- art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte antes e após a redação dada pela Emenda nº 26, de 28/12/2012;

- arts. 68, 69, 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (LDBE - Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

À fl. 206, a defesa estabelece algumas premissas para compreender as situações específicas apontadas pelo Tribunal de Contas:

- da leitura conjunta do art. 212 da CF/88 e inciso V do art. 11 da LDB, é permitido ao Município de Belo Horizonte atuar em outros níveis de ensino somente se cumprido o mínimo de 25% com a educação infantil e fundamental;
- que de acordo com os arts. 68, incisos II e V e 69 da LDB devem ser contabilizadas as receitas de transferências constitucionais e outras transferências, bem como outros recursos previstos em lei;
- que o Município deverá gastar 30% da receita pública municipal com educação, sendo que 25% deverá ser gasto, obrigatoriamente, com a educação infantil e fundamental e os 5% deverão ser gastos com a educação, podendo ser com outros níveis de ensino e
- que poderão ser computados para cumprimento desses 5% os recursos públicos previstos no art. 68 da LDBE: transferências voluntárias, receitas de incentivos fiscais, outros recursos que porventura forem previstos em lei, tais como de convênios.

À fl. 207/208, a defesa salienta que o parecer sobre os gastos feitos com base nos dados inseridos pelo Município no SIACE/PCA não é suficiente para concluir pelo descumprimento dos 30%, uma vez que não há possibilidade de prestar contas deste limite, pois o sistema não admite a inclusão de todos os gastos efetuados de acordo com o disposto no art. 160 da LOM, com a nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012.

Para fins de cumprimento dos 5%, considerando o disposto no art. 160 da LOM, alega que o SIACE/PCA não permite a inclusão de gastos com educação inclusiva (alocada em várias funções de governo), considerando como MDE somente a função 12 – Educação e impedindo a inclusão de gastos na função 12 – educação, sub função 362 – Ensino Médio. Desta forma, o SIACE/PCA não alocou no total dos gastos com ensino os valores executados a título de educação inclusiva e ensino médio, e que estes devem ser considerados, conforme demonstrado no quadro:

Descrição	Empenhado	Liquidado	Realizado
Educação Inclusiva	53.175.675,79	50.717.511,49	48.159.244,44
Ensino Médio – 012.362.140	12.323.869,71	12.250.369,58	11.113.384,44
TOTAL	65.499.545,50	62.967.881,07	59.272.628,88

A defendente alega, à fl. 215, que os valores recebidos a título de convênios e outras transferências voluntárias oriundas do FNDE, classificadas como receita vinculada para a educação, cujas contas correntes são específicas e têm fonte orçamentária distinta (fonte 60 – Transferência de recursos para a educação) não são considerados do ponto de vista orçamentário, nem financeiro para fins de comprovação dos limites constitucionais. Que todas as despesas que foram alocadas como gastos com ensino estão classificadas como fonte 00 – recursos do tesouro, razão pelo qual não prospera o apontado pelo Órgão Técnico.

Quanto às despesas com auxílio transporte e auxílio-alimentação que foram glosadas da aplicação no ensino, a defesa alega, fls. 210 a 214, que estes gastos compõem a verba remuneratória dos servidores, portanto, devem ser computadas no ensino, nos termos do inc. I, art. 70 da LDBE e do art. 5º, inc. I da IN TCEMG nº 13/2008. Aduz que os gastos com alimentação e transporte computados na prestação de contas são dos servidores ativos da educação, lotados nas unidades educacionais e Secretaria da Educação do Município de Belo Horizonte, e, que os gastos com alimentação e transporte destinados aos professores e outros profissionais da educação, além de viabilizarem a atividade fim, são imprescindíveis ao funcionamento das escolas (atividades meio), enquadrando-se nos termos do inc. V, do art. 70 da LDBE.

Continuando, a defesa alega que houve impropriedade na glosa das despesas com alimentação e transporte efetuada pelo Órgão Técnico e destaca, às fls. 212/213, trecho do parecer do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, nos autos do Processo nº 782.331, Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte, no qual o Ministério Público entende, em síntese, que não se vislumbra razoabilidade na interpretação que considera as despesas de auxílio alimentação excluídas das despesas de pessoal de ensino, por se tratar de parcela que compõe a remuneração em sentido amplo, devendo, portanto, ser computado o valor entre as despesas com educação.

Segue, citando a resposta à Consulta nº 888.189, de 18/09/2013, em que esta Corte de Contas, manifestou-se favorável à inclusão dos gastos com vales transporte dos professores, inclusive daqueles que exercem funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico dentro do ambiente escolar.

Conclui que deverão ser consideradas as despesas com transporte e alimentação dos profissionais da educação, no valor de R\$23.631.722,53.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



A defendente solicita ainda a inclusão do valor de R\$216.127.919,32 gastos com o pagamento de servidores inativos da educação entre as despesas com a manutenção do ensino para fins de apuração do percentual mínimo de aplicação 25% da receita base de cálculo prevista no art. 212 da CR. De acordo com a defendente o citado valor foi alocado no Fundo Financeiro do RPPS, citando a resposta à consulta formulada pela AMM/MG, em Jul/2011 (Processo nº804.606/11), em que este Tribunal manifestou-se favorável à inclusão dos gastos com inativos no limite constitucional do ensino, considerando a situação fática dos fundos previdenciários dos Municípios do Estado de Minas Gerais (pagamento de inativos com recursos do tesouro).

Ressalta que o Município de Belo Horizonte também está em processo de reestruturação do RPPS – Regime Próprio de Previdência Social e, que existe um Fundo Financeiro – FUFIN, que é deficitário, sendo necessário aporte financeiro do Tesouro Municipal para honrar com as aposentadorias e pensões.

Finaliza requerendo a reconsideração da análise dos limites de gastos com MDE, com base nas alegações apresentadas na presente defesa técnica.

Análise Técnica

Primeiramente, insta salientar que no sentido de subsidiar a apuração dos recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino efetuou-se diligência ao Prefeito Municipal, Sr. Márcio de Araújo Lacerda, e que foram apresentados esclarecimentos quanto aos recursos de Convênios e Transferências decorrentes de recursos vinculados à educação, bem como a Relação das Contas Correntes Vinculadas à Educação em 31/12/2012 (fl.68) e Relação das Disponibilidades de Caixa do Tesouro em 31/12/2012 (fl.88).

Isto posto, passa-se à análise dos argumentos da defesa acerca das impugnações de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, efetuadas pelo Órgão Técnico, relativas às despesas realizadas com recursos de convênios, auxílio-alimentação, vale transporte, restos a pagar sem disponibilidade financeira e despesas de exercícios anteriores.

Quanto ao questionamento da defesa acerca da exclusão de despesas realizadas com recursos de convênios, há de se ressaltar que os recursos recebidos a título de convênios,

vinculados à educação, não compõem a receita base de cálculo de aplicação no ensino, conforme disposto no art. 212 da CR, e no art. 3º, §§ 1º e 2º da IN nº 13/2008, e, conseqüentemente, as despesas realizadas com estes recursos não poderão ser computadas no percentual mínimo exigido constitucionalmente de aplicação na educação.

Quanto à exclusão das despesas com auxílio-alimentação, o entendimento deste Tribunal exarado na Consulta nº 753449, sessão plenária de 23/03/2011 (Precedentes: Consultas: 684998; 687023), é o de que as despesas com auxílio-alimentação podem ser custeadas, tão somente, com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, na hipótese de os profissionais de magistério de educação básica em efetivo exercício na rede pública se submeterem ao regime estatutário. Por outro lado, na hipótese de tais profissionais serem submetidos ao regime celetista, o pagamento de auxílio-alimentação, em razão de seu caráter remuneratório, pode ser custeado com a parcela dos 60% do FUNDEB. Portanto, os gastos com auxílio-alimentação não poderão ser computados nos 25% de aplicação no ensino, mas sim nos gastos com FUNDEB.

Por sua vez as despesas relativas ao auxílio transporte, segundo o entendimento deste Tribunal, firmado na Consulta nº 888.189, (sessão plenária de 18/09/2013), é o de que “a despesa com vales-transportes dos professores, inclusive daqueles que exercem funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico dentro do ambiente escolar, pode ser incluída na apuração do percentual de recursos aplicados pelos Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Conclui-se assim que as despesas com vale-transporte poderão compor o total dos gastos com a manutenção do ensino.

Em relação ao cômputo das despesas com profissionais inativos da educação no percentual mínimo de 25% para fins de cumprimento à exigência prevista no art. 212 da CR, cabe destacar o entendimento desta Corte de Contas constante do voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator Mauri Torres no Processo nº 886.510, de 14/06/2013, por ocasião do exame das contas anuais do Governo do Estado de Minas Gerais, exercício 2012:

“Destaco que a Consulta citada na defesa do Governo teve o seu parecer emitido em data anterior à edição da IN/TCEMG n. 09/2011, que foi aprovada na sessão do Tribunal Pleno do dia 14/12/2011 e publicada no Diário Oficial de Contas de 20/12/2011, razão pela qual não há que se cogitar a aplicação do posicionamento contido nessa Consulta, pois a IN/TCEMG n. 09/2011 trouxe expressamente a vedação da inclusão de despesas com inativos e pensionistas no limite constitucional do ensino. Assim, consoante o posicionamento exposto no relatório técnico a respeito dessa questão, entendo que é indevida a inclusão dos mencionados gastos

com inativos e pensionistas no índice mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.” (grifamos)

Destarte, cumpre informar que os valores inscritos em restos a pagar sem disponibilidade financeira foram excluídos em conformidade com o disposto no §4º do art. 5º da IN TCMG nº 13/2008, com a redação dada pela INTC nº 05/2012.

A propósito, também foram excluídos dos gastos com o ensino as despesas de exercícios anteriores, uma vez que essas não podem compor o percentual mínimo de aplicação na manutenção do ensino, em face do art. 35, inc. II da Lei Federal nº 4.320/64, no qual dispõe que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Oportuno esclarecer que não foi apresentada defesa para essas exclusões.

No tocante às despesas com a educação inclusiva, para fins de cumprimento à exigência prevista no art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela EC n. 26/2012, a defendente informou gastos no montante de **R\$59.272.628,88**, sendo R\$48.159.244,44 na Educação Inclusiva e R\$11.113.384,44 no Ensino Médio, totalizando 1,54% da receita base de cálculo de R\$3.846.238.189,29, de acordo com a fl. 209.

Após a análise da defesa apresentada e, considerando o entendimento deste Tribunal constante da Consulta n. 888.189, (admissibilidade da inclusão de despesas com vale transporte para os servidores do magistério, para fins de apuração do percentual mínimo de 25% da receita base de cálculo prevista no art. 212 da CR), fl. 94 e 95, elaborou-se o quadro demonstrativo a seguir:

Descrição	Valor em R\$	Índice (%)
Receita Base de Cálculo	3.846.238.189,29	-
Valor das despesas apuradas com a manutenção do ensino no exame inicial	887.656.537,58	23,08
(+) Vale-Transporte	12.550.339,28	-
Valor total aplicado pelo Município na manutenção do ensino apurado no exame da defesa	900.206.876,86	23,40
Total das despesas com a educação inclusiva para fins de cumprimento ao art. 160 da LOMBH, com redação dada pela EC n. 26/2012	59.272.628,88	1,54

Fonte: SIACE/PCA 2012

Observa-se que as despesas com educação inclusiva (1,54%) são utilizadas para compor a parcela do percentual previsto no caput do art. 160 da LOMBH (com redação

dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012), de 30%, que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República.

III - Conclusão

Em suma, tendo em vista que as alegações e a documentação pertinente, apresentadas pelo Prefeito Municipal do Município de Belo Horizonte, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, por meio da Procuradora Geral Adjunta do Município, Sra. Virgínia Kirchmeyer Vieira, fls. 201/218, as quais foram devidamente examinadas, esta Coordenadoria, conclui que o Município de Belo Horizonte descumpriu:

- o art. 212 da Constituição da República tendo aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual apurado de **23,40%** da receita de impostos e transferências constitucionais e
- o art. 160 da LOMBH, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº26, de 28/12/2012, face a aplicação de 1,54% na educação inclusiva.

Em face de todo o exposto, esta Coordenadoria opina pela emissão do parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III da Lei Complementar nº 102/2008 – Lei Orgânica deste Tribunal.

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

À consideração superior.

Diretoria de Controle Externo dos Municípios, Primeira Coordenadoria de Fiscalização Municipal, DCEM/1ª CFM, em Belo Horizonte aos 05 de fevereiro de 2014.

Cíntia Aires Dias Fleury
Analista de Controle Externo

TC 2288-5