



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

Autos n.: 887. 400
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Município: Belo Horizonte
Exercício: 2012
Responsável: Márcio Araújo de Lacerda

PARECER

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2012 do Município acima mencionado, enviada a esta Corte de Contas por meio do sistema informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas, o SIACE/PCA (Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo / Prestação de Contas Anual).
2. Os dados foram analisados pela Unidade Técnica (fls.90/98). Citado (fls. 199), o gestor responsável apresentou defesa (fls. 201/208).
3. Após o reexame da Unidade Técnica (fls. 220/228), vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
4. É o relatório, no essencial.

PRELIMINARMENTE

5. Verifica-se que ao gestor foi conferida a garantia do devido processo legal e seus consectários da ampla defesa e do contraditório. No ponto, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que o princípio do devido processo legal deve ser observado pelo Tribunal de Contas, mesmo em caso de elaboração de parecer prévio, desvestido de caráter deliberativo (SS 1197/PE, Rel. Min. Celso de Mello).



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

MÉRITO

6. A presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por meio da Ordem de Serviço n. 5, de 5 de abril de 2013¹, editada com o objetivo de otimizar o processamento das prestações de contas municipais, em atendimento à Resolução n. 4, de 30 de maio de 2009, que instituiu o projeto de otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais.

7. Dado esse panorama, a Unidade Técnica apurou o que se segue:

SAÚDE

8. No exercício em análise, o Município aplicou R\$ 775.157.488,98, nas ações e serviços públicos de saúde, o que representa 20,15% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

DESPESAS COM PESSOAL

9. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

10. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$ 127.274.128,81 (3,47%), observou o limite de 4,5% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

¹ A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2012, observarão, para fins de emissão de parecer prévio, os seguintes escopos:

I – cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;

II – cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído o índice legal referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –;

III – cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n. 101, de 04/05/2000;

IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais.



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

ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTOS E ADICIONAIS

11. A abertura de créditos orçamentários e adicionais obedeceu ao disposto no art. 167, incisos II, V e VII, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

EDUCAÇÃO

12. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino, a Unidade Técnica apontou no relatório inicial que o Município aplicou R\$ 887.656.537,58 da receita base de cálculo, o que representa **23,08%** da receita base de cálculo, descumprindo o art 160, §3º da Lei Orgânica Municipal e o art. 69 da Lei n. 9.394/96.

13. O percentual foi alcançado pela Unidade Técnica após a glosa de valores, dentre os quais, destacam-se recursos de convênios/transferências vinculados, parcelas relativas ao programa de alimentação escolar, gastos de despesas referentes a exercícios anteriores, despesas com transporte e auxílio alimentação fornecida aos servidores da secretaria municipal e restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira (fls. 24/25).

14. Em sua defesa, o gestor responsável alegou que o art. 160, §3º da Lei Orgânica Municipal com redação dada pela Emenda nº 26 de 28/12/2012, permite que do mínimo de 30% a ser aplicado nas ações de manutenção e ensino, 5% poderão ser gastos com educação inclusiva, oriundos de outros recursos previstos em lei, tais como convênios. Todavia, o SIACE/PCA não permitiu o registro da inclusão de gastos com educação inclusiva.

15. De outra parte, o responsável alegou também que além dos gastos com “educação inclusiva”, deveriam ser computados no ensino, as despesas realizadas a título de auxílio alimentação e auxílio transporte e com inativos da educação conforme dispõe as consultas n. 888.189 e n. 804.606 editadas por esta Corte de Contas, bem como os valores recebidos através de convênios e outras transferências voluntárias oriundas do FNDE, classificadas como receitas vinculadas à educação (fls. 211/ 217).

16. Porém, em sede de reexame, a Unidade Técnica, tendo em vista a defesa apresentada, considerou que os recursos oriundos de convênios vinculados à educação não compõem a base de cálculo de aplicação no ensino, e da mesma forma as despesas relativas aos inativos, auxílio-alimentação e restos a pagar sem disponibilidade financeira, conforme a Instrução Normativa n. 13/2008 e consultas n. 866.510, n. 687.023, editadas por esta Corte. Não foram consideradas, também, as despesas de exercícios anteriores como integrantes da base de cálculo para o cômputo do mínimo constitucional.



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

17. Por outro lado, os técnicos consideraram que se computadas as despesas realizadas com auxílio-transporte e com educação inclusiva, o percentual de aplicação nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, seria de **24,94%**, restando, ainda, descumpridos o art. 212 da CR/88 e o art. 160 da Lei Orgânica Municipal do Município de Belo Horizonte.

18. Preliminarmente, acerca do tema, tendo em vista as divergências quanto à aplicação da legislação de regência para o cálculo do percentual mínimo nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, oriundas de dúvidas acerca da inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 8.494/03 e da Emenda à Lei Orgânica n. 26/12, a prestação de contas n. 709.595, relativa ao exercício de 2005 foi afetada ao Pleno, para apreciação da questão aqui tratada, restando adiado o julgamento devido ao pedido de vistas do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

19. Todavia, em que pese à tentativa de incidência de vários diplomas normativos a regular a matéria, podemos concluir que atualmente com a improcedência da ADI n. 1.0000.00.266905-9/00, o art. 160 da Lei Orgânica Municipal, em sua redação original teve sua plena eficácia restabelecida, não obstante inexistir trânsito em julgado, uma vez que foram interpostos recursos que se encontram sobrestados no STF (RE 477624 e AI 827810).

20. Assim, curial é que os fatos (despesas realizadas) deverão ser regidos pela legislação de sua época, e, portanto, as novas regras trazidas pela Emenda à LOM n. 26/2012, as quais aumentam o rol de despesas que poderão ser computadas para aferição do índice mínimo de educação, somente devem ser aplicadas a partir do exercício de 2013.

21. De outra parte, tendo como norte o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, o Estado deve atuar progressivamente para melhorar as condições de vida da população, deste modo, qualquer medida estatal que tenha por finalidade suprimir garantias essenciais já implementadas legislativamente para a plena realização da dignidade humana deve ser vista com parcimônia e somente podem ser aceitas se outros mecanismos mais eficazes para alcançar o mesmo fim forem adotados.

22. Este é o mandamento contido no art. 3º, da CR/88, que inclui a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade mais justa e solidária entre objetivos da República Federativa do Brasil, sendo inconstitucional qualquer comportamento estatal que vá em direção contrária a esses objetivos.



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

23. Segundo Canotilho² o princípio da proibição do retrocesso social impõe que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por meio de medidas legislativas deve ser considerado constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas legislativas que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, o anulem ou o aniquilem.

24. Na prática, as medidas tomadas em prol dos direitos sociais devem ser **mantidas e aprimoradas, nunca restringidas**.

25. Em que pese o reconhecimento por parte da doutrina de que a proibição do retrocesso social por outro enfoque, não possa ser tida como regra geral, sob o risco de se prejudicar a autonomia da função legiferante, a medida retrocessiva deverá ser racionalmente fundada.

26. Como bem aponta Thaís Boia Marçal³ ao citar o que leciona Ingo Wolfgang Sarlet⁴, a possibilidade de retrocesso social encontra seu limite no núcleo essencial já realizado do direito fundamental, *“devendo ser a última opção do legislador, que deve optar pelo “corte de gastos” em outras áreas não fundamentais, pois, após sua concretização em nível infraconstitucional, os direitos fundamentais sociais assumem, simultaneamente, a condição de direitos subjetivos a determinadas prestações estatais e de uma garantia institucional, de tal sorte que não se encontram mais na plena esfera de disponibilidade do legislador, isto é, os direitos adquiridos não podem ser reduzidos e suprimidos, sob pena de flagrante infração do princípio da confiança”*

27. Todavia, a referida autora obtempera com respaldo em opiniões doutrinárias abalizadas, que o fundamento para a não proibição absoluta do retrocesso social, deverá ser substancialmente fundamentada.

28. Para tanto, Thaís Marçal⁵ destaca a reflexão de Felipe Derbli *“É permitido rever leis editadas, mas o fundamento para reformatio in pejus, de acordo com as circunstâncias fáticas em que se realiza, deve ser mediante juízo de proporcionalidade, suficiente para prevalecer sobre o grau de concretização legislativa que já tenha alcançado o consenso básico na sociedade “*

29. Pois bem, não se evidencia juízo de proporcionalidade, na edição de Emenda a Lei Orgânica, ampliando o rol de despesas componentes do índice

² Canotilho, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 3º. Ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 347.

³ TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p.161-186, set/dez 2013.

⁴ Sarlet, Ingo Wolfgang. Proibição do retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais, p. 15. Disponível em <www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-INGO%20SARLET.pdf>

⁵ Art.cit p.15



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

mínimo de educação, cuja aplicação se daria retroativamente, a fim de casuisticamente sanear as irregularidades observadas nas prestações de contas que se encontram pendentes de apreciação nesta Corte de Contas.

30. Por outro lado, há que se repisar a orientação de Canotilho⁶, no sentido de que *“a legislação que regulamenta um mandamento constitucional, concretizando determinado direito o incorpora em última análise ao patrimônio jurídico da cidadania, devendo-se, neste sentido criar esquemas alternativos ou compensatórios”*, quando as medidas legislativas reduzam ou aniquilem direitos.

31. Assim, cabe ao gestor demonstrar que diante da ponderação das circunstâncias concretas, com base na análise da realidade fática e normativa, determinada, as políticas públicas adotadas, mesmo que signifiquem retrocesso em seu aspecto formal, materialmente visam ao pleno aproveitamento dos recursos alocados em objetivos previstos constitucionalmente, o que não foi comprovado no caso em apreço.

32. Certo é que, o princípio da eficiência visa medir o progresso alcançado dentro da programação das realizações governamentais, com o menor custo possível, e, portanto, necessário à efetivação real do direito fundamental a educação, e não apenas a preocupação em cumprimento dos índices determinados constitucionalmente.

33. Daí, advém ônus probatório ao gestor, que deve comprovar a eficiência do ato ou política pública implementada, demonstrando que os objetivos e finalidades do governo foram alcançados no tocante a implementação do direito fundamental, mesmo utilizando de recursos inferiores aos legalmente destinados, o que deve ser consubstancialmente demonstrado, já que o orçamento público tal qual aprovado, historicamente no Brasil, sofre por vezes desvirtuamento quando dotação adequada à implementação de direitos fundamentais, e sua execução acaba privilegiando a concretização de direitos não essenciais.

34. Deste modo, considerando o estudo técnico que após a defesa apurou índice inferior ao previstos pelo art. 212 da CR/88 e art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte em sua redação atual, tendo em vista, ainda, conforme exposto, retrocesso do direito fundamental promovido pela redação atual do citado art. 160 da Lei Orgânica Municipal, ausente ainda correspondente medida compensatória conforme acima exposto, **o Ministério Público entende que a irregularidade apurada deve ser mantida.**

⁶ Art. cit. p.2



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

CONCLUSÃO

35. Conclui-se, portanto, que, sob a ótica normativa atualmente vigente neste Tribunal de Contas, **foram verificadas irregularidades nas contas prestadas pelo gestor público.**

36. Ressalte-se, todavia, que qualquer outro ponto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

37. Ante o exposto, com fulcro nos dados lançados no sistema informatizado SIACE pelo próprio agente responsável e na análise feita pelo órgão técnico deste Tribunal, **OPINA o Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MG.

38. **Recomenda-se** à Câmara Legislativa, quando do julgamento das presentes contas, que assegure ao Prefeito Municipal a prerrogativa da plenitude de defesa e contraditório, em observância ao comando normativo disposto no art. 5º, inciso LV da CR/88, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 682.011/SP.

39. É o parecer.

Belo Horizonte, 24 de março de 2014.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas (em substituição)
(Documento assinado digitalmente e anexado ao SGAP/TCE-MG)