



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Primeira Coordenadoria de Fiscalização Municipal



Processo: 913.063
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Município: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Exercício: 2013

I – INTRODUÇÃO

Tratam os autos da Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2013, de responsabilidade do Sr. Márcio Araújo de Lacerda.

A análise feita pelo Órgão Técnico desta Corte de Contas, concluiu: *“pela não aplicação do percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art. 212) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo aplicado somente 22,03% 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), à fl. 44.*

Nos termos do despacho do Exmo. Sr. Conselheiro Relator Dr. José Alves Viana, às fls. 129/130, determinou-se a citação do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, Prefeito Municipal.

A Coordenadoria de Apoio à Primeira Câmara procedeu a juntada aos autos da documentação de fls. 135 a 321, protocolizado sob o nº 0001753811/2014, em 01/09/2014, subscrito pelo Procurador Geral Adjunto do Município de Belo Horizonte, Sr. Hércules Guerra (BM 35.250-4). Ato contínuo encaminhou-se o processo a esta Coordenadoria para análise da defesa, após o que deverão os autos ser remetidos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

Assim sendo, em cumprimento ao r.despacho de fl. 129/130, esta Coordenadoria Técnica passa à análise da defesa de fl. 135 a 321.

II – ANÁLISE TÉCNICA DA DEFESA APRESENTADA

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

- Apontamento Técnico

Informou-se que o Município efetuou gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de **R\$1.092.993.288,56**, que corresponde ao percentual de 26,26% da receita base de cálculo, enquanto que o Órgão Técnico apurou gastos com ensino no valor de **R\$916.791.389,22**, correspondente ao percentual de **22,03%** da receita base de cálculo. Esse percentual decorre da exclusão de despesas inscritas em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira no montante de **R\$176.201.899,31**(fls. 40/41), em consonância com o disposto no §4º do art. 5º da IN TCMG nº 13/2008, com a redação dada pela INTC nº 05/2012.

No sentido de subsidiar a apuração dos recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o responsável pela Prestação de Contas, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, encaminhou os Demonstrativos dos Gastos com Ensino no Exercício de 2013 (fls. 04 a 12). Compulsando os dados apresentados com aqueles registrados no SIACE/PCA 2013, verificou-se:

Descrição	Dados constantes dos Demonstrativos juntados aos autos	Dados registrados no SIACE / 2013
Total da Receita	R\$4.162.213.378,40	R\$4.162.213.378,40
CF/88 – Art. 212	R\$1.091.395.947,57 ⁽¹⁾	R\$1.092.993.288,59
Percentual Aplicado	26,22%	26,26%
Lei Orgânica – Art. 160	R\$45.332.625,88	-
Percentual Aplicado	1,09%	-

⁽¹⁾ Valor dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino conforme apresentado no Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (fls. 04 a 12) excluídos os gastos do Fundo Previdenciário com Benefícios Previdenciários Educação no valor de R\$279.132.647,73 (fls. 05).

Cumprе esclarecer que para fins de verificação quanto ao cumprimento do art. 212 da CF/88 foram utilizados os dados registrados no SIACE/PCA2013, cuja análise foi realizada com base nos demonstrativos de apuração às fls. 58 a 64.

Foi excluído no cômputo dos gastos com o ensino o valor de R\$176.201.899,31, relativo a Restos a Pagar - RP inscritos sem Disponibilidade de Caixa, (com base nos demonstrativos apurados “Saldo de Banco” e “Saldo Vinculado”, fls. 72 a 124 e Demonstrativo de análise da disponibilidade financeira dos RP com recursos próprios das despesas computadas no Anexo II – fl. 63), com fundamento no disposto no §4º do art. 5º da INTC nº 13/2008, com redação dada pela INTC nº 05/2012.

Descrição	Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Total da Receita	R\$4.162.213.378,40
Aplicação devida de 25% (art. 212-CR/88)	R\$1.040.553.344,60
Aplicação apresentada – 26,26%	R\$1.092.993.288,56
RP Próprios inscritos sem Disponibilidade de Caixa	(R\$176.201.899,31)
Aplicação apurada – 22,03%	R\$916.791.389,22
Aplicação apresentada Educação Inclusiva (LOM - art. 160) – 1,09%	R\$45.332.625,88

Feita a análise, concluiu-se que o Município de Belo Horizonte não aplicou o percentual mínimo exigido pela Constituição da República de 1988, estabelecido em seu art. 212, uma vez que se apurou a aplicação de 22,03% da receita base de cálculo definida nesse dispositivo legal na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Informa-se ainda, que não houve a aplicação do percentual mínimo de 30% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino definido no art. 160, com a redação dada pela Emenda nº 26, de 28/12/2012 à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH.

- Dos Argumentos da Defesa (fls. 135/200 e 203/321)

Inicialmente, nas argumentações apresentadas pela defesa, fls. 135 a 154, 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 com redação dada pela Emenda nº 26, de 28/12/2012;
- arts. 11, 68, 69, 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (LDBE - Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

A defesa estabelece algumas premissas para compreender as situações específicas apontadas pelo Tribunal de Contas (fls. 141/142), a saber:

- 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 o art. 69 da LDB devem ser contabilizadas as receitas de impostos e transferências constitucionais e
- 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.

Apresenta um quadro comparativo às fls. 143 e informa que as divergências foram verificadas no rol das despesas, haja vista não ter sido considerado os gastos com o pagamento de inativos da educação e as despesas atinentes aos Restos a Pagar do exercício de 2012.

A) GASTOS COM INATIVOS DA EDUCAÇÃO

O defendente solicita a inclusão do valor de R\$279.132.647,73, relativo a 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 Constituição da República.

O defendente apresenta as seguintes alegações:

- que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) não traz disposição expressa a respeito da inclusão ou exclusão dos gastos com inativos como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino e que o referido diploma legal silencia-se quanto a possibilidade de cômputo de tais despesas dentro do limite constitucional de 25%, reservado à educação;
- que em resposta à Consulta formulada pela Associação Mineira dos Municípios (AMM/MG), em julho de 2012, nos autos do Processo nº 804.606/11 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;

- que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS-BH), com a publicação da Lei Municipal nº 10.362/2011, foi reestruturado;
- que dentre as modificações introduzidas pela citada Lei, incluíram-se a criação de dois Fundos (FUFIN e BHPREV) para custearem o pagamento dos benefícios previdenciários do RPPS-BH e que houve a segregação financeira das receitas destinadas ao pagamento dos benefícios aos segurados;
- que o FUFIN possui caráter temporário e contempla o custeio do pagamento dos benefícios previdenciários da massa de segurados definidos nos incisos I a IV do art. 107 da Lei Municipal n.º 10.362/11;
- que o BHPREV, foi instituído para custear o pagamento dos benefícios previdenciários relativos à sua massa de segurados definidos nos incisos I e II do art. 110 da Lei Municipal n.º 10.362/11;
- que o Município de Belo Horizonte também está em processo de reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e, assim como no caso da maioria dos municípios, existe um Fundo Financeiro – FUFIN, que é deficitário, sendo necessário aporte financeiro do Tesouro Municipal para honrar com as aposentadorias e pensões.
- que ao longo dos anos, os Regimes de Previdência Social têm se revelado deficitários no Brasil e que no intuito de proporcionar maior equilíbrio atuarial é que a Emenda Constitucional n. 20/1998, seguida da Emenda n. 41/2003, instituíram a denominada Reforma da Previdência.

Nesse viés, alega ainda que consoante o entendimento do TCEMG, depreende-se que, excepcionalmente, deve haver o cômputo de valores atinentes aos inativos com gastos na educação, para cálculo do índice mínimo de 25%, visando adequar o texto da Lei à realidade fática do orçamento municipal, até que os fundos de previdência estejam integralmente capitalizados. Encaminha documentação comprobatória do caráter deficitário do sistema previdenciário Municipal às fls. 169 a 228.

Análise Técnica

Em relação ao cômputo nos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino das despesas com profissionais inativos da educação no percentual mínimo de 25% para fins de cumprimento à exigência prevista no art. 212 da CR, o art. 6º da Instrução Normativa nº 13/2008 alterado pelo art. 1º da Instrução Normativa 11/2011, dispõe:

Art. 6º (...)

§ 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

Cumprido destacar o entendimento firmado por esta 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)

É importante destacar que as despesas com inativos e pensionistas não constam no rol do art. 70 da Lei Federal n. 9.394/96, isto é, não contribuem para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Face ao exposto, conclui-se que a inclusão dos gastos com inativos da educação para fins de composição do índice de aplicação no ensino pleiteada pelo defendente não pode ser efetivada, em razão do disposto no art. 6º da Instrução Normativa 13/2008, com a redação dada pelo art. 1º da Instrução Normativa 09/2011 e entendimento desta Corte de Contas exarado no Processo nº 886.510, sessão de 14/06/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Primeira Coordenadoria de Fiscalização Municipal



B) RESTOS A PAGAR

O defendente sustenta que as despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados compõem a aplicação do ensino no exercício, tendo em vista o disposto no Parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal que assim estabelece:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (grifos nossos)

O defendente pondera ainda, que “*caso essa respeitada Corte mantenha o posicionamento adotado no relatório técnico, devem, imprescindivelmente, ser incluídos nos cálculos os restos a pagar atinentes ao exercício de 2012, valores estes que também foram deduzidos por falta de disponibilidade financeira na análise das contas de 2012 e pagos integralmente em 2013*”.

Análise Técnica

RESTOS A PAGAR DO EXERCÍCIO DE 2013

Destarte, cumpre informar que foram excluídos os valores referentes aos Restos a Pagar Não Processados *sem disponibilidade financeira*, em conformidade com o disposto no § 4º do artigo 5º da Instrução Normativa nº 13/2008, com redação dada pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 05/2012.

Art. 2º - O artigo 5º da Instrução Normativa nº 13/2008 passa a vigorar com o acréscimo dos §§ 4º ao 6º:

Art. 5º - [...]

§ 4º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas:

I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício; e

II - **as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.** (grifou-se)

Face ao exposto, ratifica-se a exclusão da importância de R\$176.201.899,31 referentes aos Restos a Pagar Próprios inscritos sem disponibilidade de Caixa, com base nos

demonstrativos apurados (fls. 63, 72/124), uma vez que não se demonstrou a existência de disponibilidade de Caixa ao final do exercício para arcar com os Restos a Pagar Próprios inscritos em 2013, permanecendo a apuração conforme demonstrado no quadro abaixo.

Descrição	Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Valor em R\$
Receita base de cálculo (A)	4.162.213.378,40
Aplicação mínima de 25% prevista no art. 212 da CF/88 (B)	1.040.553.344,60
Valor total informado pela PBH no SIACE/PCA 2013 relativo aos gastos com o ensino correspondente a 26,26% (C)	1.092.993.288,56
Restos a Pagar inscritos sem Disponibilidade de Caixa (D)	176.201.899,31
Valor total apurado com gastos com o ensino Aplicação correspondente a 22,03% (E = C-D)	916.791.389,22
Valor total informado pela PBH relativo à aplicação mínima com a Educação Inclusiva (LOMBH - art. 160) correspondente a 1,09% (F)	45.332.625,88

DO EXERCÍCIO DE 2012

Lado outro, o defendente solicitada a inclusão dos Restos a Pagar atinentes ao exercício de **2012**, que também foram deduzidos por falta de disponibilidade financeira na análise da Prestação de Contas – exercício de 2012 e pagos em 2013.

De acordo com a Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte relativa ao exercício de 2012, cujo Processo foi autuado sob o nº 887.400, apurou-se a seguinte situação:

Descrição	Valor em R\$
Total de Restos a Pagar Processados e não Processados com Recursos Próprios (Coluna L do Demonstrativo Análise da Disponibilidade Financeira dos RP com Recurso Próprio das Despesas Computadas no Anexo II)	267.665.550,59
(-) Disponibilidade de Caixa	69.173.783,58
(=) Total de Restos a Pagar Processados e Não Processados inscritos sem Disponibilidade Financeira	198.491.767,01

*Dados extraídos do demonstrativo de apuração ‘Análise da Disponibilidade Financeira dos RP com Recurso Próprio das Desp. Computadas no Anexo II’ do Processo 887.400 – exercício 2012.

Na análise da Prestação de Contas referente ao exercício de 2012 foi excluído o valor de R\$198.491.767,01, relativo a Restos a Pagar com recursos próprios, inscritos sem disponibilidade financeira.

O defendente solicita a inclusão no cômputo dos gastos com a manutenção do ensino em 2013 do valor de R\$176.707.259,82, relativo aos Restos a Pagar de 2012 pagos em 2013, constante das fls. 236/321 “Relatórios de Restos a Pagar por Credor e Classificação”.

No tocante à inclusão nos gastos com a manutenção do ensino em 2013 do valor de R\$176.707.259,82, relativo aos Restos a Pagar de 2012 pagos em 2013, observa-se que essa solicitação não pode ser atendida em razão do que dispõe a Instrução Normativa nº 13/2008, em seu art. 5º, alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 05/2012, que:

Art. 5º - [...]

§ 4º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas:

I - **as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício;** e

II - **as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.**

§ 5º Os recursos oriundos da disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados para fins de apuração do índice, na forma do inciso II do parágrafo anterior, e posteriormente cancelados ou prescritos, deverão ser, necessariamente, aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 6º - Na hipótese prevista no § 5º, os recursos oriundos da disponibilidade de caixa deverão ser efetivamente aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. (grifo nosso)

III - CONCLUSÃO

Tendo em vista as alegações e a documentação pertinente, apresentadas pelo Prefeito Municipal do Município de Belo Horizonte, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, por meio do Procurador Geral Adjunto do Município, Sr. Hércules Guerra, fls. 135/321, as quais foram devidamente examinadas, esta Coordenadoria, conclui-se que o Município de Belo Horizonte descumpriu:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Primeira Coordenadoria de Fiscalização Municipal



- o art. 212 da Constituição da República tendo aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual apurado de **22,03%** da receita de impostos e transferências constitucionais e

- o art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº26, de 28/12/2012, face a aplicação de 1,09% na educação inclusiva. Observa-se que as despesas com educação inclusiva 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.

Em face do exposto, esta Coordenadoria entende 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 novembro de 2014.

Cíntia Aires Dias Fleury
Analista de Controle Externo
TC 2288-5