



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 913063/2013
Relator: Conselheiro José Alves Viana
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Jurisdicionado: Município de Belo Horizonte (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de prestação de contas municipal, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2013.
2. A Unidade Técnica apresentou relatório às f. 36/44, apontando as seguintes irregularidades nas contas prestadas:
 - a) descumprimento do índice constitucional mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo em vista que somente foi aplicado o percentual de 22,03% da receita base de cálculo, o que não atende ao disposto no art. 212 da Constituição da República;
 - b) descumprimento do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n. 26, de 28/12/2012, devido à aplicação de apenas 1,09% da receita de impostos e transferências constitucionais na educação inclusiva.
3. Em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi determinada a citação do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, prefeito do município de Belo Horizonte, a fim de que apresentasse defesa.
4. Devidamente citado (f. 131), o jurisdicionado prestou esclarecimentos às f. 135/321. Em resumo, no que tange ao art. 212 da Constituição da República, sustentou que houve a aplicação do percentual de 32,98% da receita base de cálculo, e não de apenas 22,03%, como afirmara o Setor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Técnico. Por sua vez, com a inclusão dos gastos autorizados pelo art. 160 da Lei Orgânica Municipal, o percentual seria de 34,07%. Portanto, ambos os dispositivos normativos teriam sido observados.

5. Em novo exame, às f. 323/332, a Unidade Técnica reiterou os percentuais que indicara em seu primeiro estudo. Em face disso, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
6. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
7. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Da aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

a) Considerações Gerais:

8. A Constituição da República de 1988 consagrou a educação como um direito social, outorgando ao Estado a missão de promovê-lo “*com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (art. 205, CR/88).
9. Conforme art. 212, os municípios devem aplicar, anualmente, o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
10. A Lei Federal n. 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - elencou genericamente as despesas que podem ser computadas como despesas na manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), *in verbis*:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do 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 pessoal docente e demais profissionais da educação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
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 dos sistemas de ensino;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”

11. No âmbito de Minas Gerais, a matéria é regulamentada pela Instrução Normativa n. 13/2008 do Tribunal de Contas, que sofreu alterações pelas Instruções Normativas n. 01/2010, 09/2011, 12/2011 e 05/2012.
12. Somado a isso, o município de Belo Horizonte complementou a exigência constitucional relativa à aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino, tornando-a ainda mais rígida. Nesse sentido, dispõe o art. 160 de sua Lei Orgânica:

“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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.”

13. Observa-se que, além de aplicar o mínimo de 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais na educação infantil e fundamental (art. 212, CR/88), o município de Belo Horizonte ainda é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

obrigado a gastar, pelo menos, mais 5% da mesma base de cálculo em ações de educação inclusiva, de forma a totalizar 30% em aplicações na manutenção e desenvolvimento de ensino.

14. Tendo como parâmetro esse cenário normativo, a Unidade Técnica promoveu a análise dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino pelo município de Belo Horizonte, no exercício de 2013. Nesse estudo, concluiu-se que o ente aplicou somente 22,03% da receita advinda de impostos e transferências constitucionais na educação infantil e fundamental. Já com o acréscimo das despesas com educação inclusiva, esse percentual atingiu o patamar de 23,12%. Destarte, o Setor Técnico asseverou que ocorreu o descumprimento do art. 212 da Constituição da República e do art. 160 da Lei Orgânica Municipal.
15. Por outro lado, instado a se defender, o Prefeito de Belo Horizonte sustentou que os percentuais expostos no exame técnico não correspondiam à realidade, por desconsiderarem indevidamente algumas despesas em seu cálculo. Em sua estimativa, o município teria aplicado 32,97% da receita de impostos e transferências constitucionais na educação infantil e fundamental, e 1,09% em ações de educação inclusiva, num total de 34,06%.
16. A significativa diferença entre os percentuais decorre da disparidade quanto ao cômputo de duas espécies de despesas, a saber: a) gastos com inativos; e b) despesas inscritas em restos a pagar sem disponibilidade financeira. Tais matérias serão analisadas separadamente a seguir.

b) Dos gastos com inativos:

17. No exercício de 2013, o município de Belo Horizonte despendeu com o pagamento de inativos da área de educação o valor de R\$279.132.647,73. Esse montante corresponde a 6,70% da receita resultante de impostos e transferências constitucionais do município de Belo Horizonte, impactando, portanto, sensivelmente na apuração do percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.
18. De um lado, o Setor Técnico reputa ilegítimo o cômputo desses gastos para o atingimento do índice constitucional. De outro, o município não “vislumbra entraves para que tal cômputo seja efetivado” (f. 149).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

19. A Lei Federal n. 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - elencou genericamente as despesas que podem ser computadas como despesas na manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), não se referindo expressamente aos gastos com inativos:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do 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 pessoal docente e demais profissionais da educação;

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

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 dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

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

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

(...)

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...)

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

20. Embora haja norma no sentido de que a remuneração dos profissionais da educação, exceto daqueles em desvio de função, deve ser considerada como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, o diploma legal silencia-se quanto aos inativos.
21. Todavia, analisando-se a *mens legis*, pode-se alcançar a conclusão de que se mostra errôneo o cômputo de tais despesas. Isso porque, se o objetivo constitucional era prestigiar o desenvolvimento e manutenção do ensino, não faria sentido a utilização dos recursos vinculados a essa finalidade com profissionais que não mais podem ajudar a cumprir o escopo do legislador.
22. Ademais, a Instrução Normativa n. 13/2008, com redação dada pela Instrução Normativa n. 09, de 20/12/2011, dispõe claramente que “*não*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

23. Não obstante, o município de Belo Horizonte alega, em síntese, que o seu cálculo se respaldou na Consulta n. 804606, respondida pelo Tribunal de Contas em 06/07/2011, ocasião em que foi permitido o cômputo dos gastos com profissionais inativos da área de educação para fins de apuração do índice de MDE. A permissão foi excepcional, vigorando até que houvesse a devida capitalização dos fundos instituídos para suportar os gastos com as aposentadorias dos servidores públicos.
24. Nesse sentido, tendo em vista que seu fundo previdenciário é deficitário, o município de Belo Horizonte sustenta que deve ser-lhe aplicado o entendimento consubstanciado na mencionada Consulta n. 804606, com o conseqüente cômputo dos seus gastos com inativos da educação para fins do art. 212 da Constituição da República.
25. Entretanto, sem embargo do entendimento exposto na citada consulta (que, aliás, possuía caráter normativo, por força do art. 3º, §1º, da LC 102/2008), o fato é que ele foi suplantado pela orientação introduzida pela Instrução Normativa n. 09/2011, que lhe é posterior.
26. De fato, a resposta à Consulta n. 804606 foi aprovada na sessão plenária de 06 de julho de 2011. Já a Instrução Normativa n. 09/2011 foi editada em 20 de dezembro do mesmo ano, sendo que, ao alterar a Instrução Normativa n. 13/2008, vedou expressamente a contagem dos gastos com inativos na composição do índice de aplicação no ensino, sem veicular qualquer exceção.
27. Portanto, no entendimento do Ministério Público de Contas, não devem ser computados os gastos com inativos na composição do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo irretocáveis, sob tal aspecto, os cálculos empreendidos pelo Setor Técnico.

c) Dos restos a pagar sem disponibilidade financeira:

28. No exercício de 2013, o município de Belo Horizonte inscreveu o valor de R\$176.201.899,31 em restos a pagar não processados, relativos à aplicação no ensino. Dado que inexistia disponibilidade financeira para custear esses restos a pagar no exercício seguinte, o Setor Técnico



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

desconsiderou essa quantia ao calcular o índice de aplicação na educação.

29. Ressalte-se que o cômputo ou não das despesas inscritas em restos a pagar sem disponibilidade financeira impacta diretamente o índice ora analisado, na medida em que representa 4,23% da receita líquida proveniente de impostos.
30. Em síntese, restos a pagar são despesas empenhadas, mas não pagas, até o final do exercício financeiro (31 de dezembro de cada ano). Há duas espécies de restos a pagar: processados (RPP) e não processados (RPNP). A primeira espécie refere-se aos empenhos liquidados, isto é, a despesas já executadas, cujo pagamento independe de implemento de qualquer condição. Por outro lado, restos a pagar não processados estão relacionados a despesas ainda pendentes de execução. Nela, portanto, inexistente direito líquido, certo e exigível por parte do fornecedor do bem ou prestador do serviço.
31. Para efeito de cálculo do MDE, os restos a pagar podem ser incluídos no cômputo do percentual, desde que até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, as quais devem estar vinculadas à educação. A permissão é prevista na IN/TCEMG 13/08, com alteração introduzida pela IN/TCEMG 05/12, que dispõe:

Art. 2º - O artigo 5.º 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.

§ 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.

[...]

32. O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 5ª edição, p. 330, também condiciona a inclusão dos restos a pagar, no cálculo do MDE, à existência de disponibilidade financeira:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

22- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO - Nessa linha, registrar, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação.

Para efeito deste demonstrativo, deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência e as disponibilidades financeiras vinculadas à Educação já deduzidas da parcela comprometida com Restos a Pagar de exercícios anteriores. Conforme art. 8º, parágrafo único, da LRF, os recursos vinculados Educação permanecerão vinculados ainda que em exercício diverso. Sendo assim, os recursos vinculados a Restos a Pagar de exercícios anteriores, não podem ser considerados disponíveis para a inscrição de novos Restos a Pagar.

No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos Restos a Pagar, pois os mesmos não poderão ser considerados como aplicados em MDE. (grifo nosso)

33. O objetivo dessas normas é impedir que sejam consideradas despesas, no cálculo da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, que não tenham sido - ou venham a ser - custeadas com a receita proveniente de impostos e transferências constitucionais do exercício. Daí a exigência de que, se forem inscritos restos a pagar, o seu cômputo é condicionado à existência de disponibilidade de caixa para custeá-los no exercício seguinte.
34. Por conseguinte, como o município de Belo Horizonte inscreveu em restos a pagar o valor de R\$176.201.899,31 sem que houvesse disponibilidade financeira, é impossível a sua contagem para fins do art. 212 da Constituição da República, ainda que a quantia se refira a empenhos relacionados ao ensino.
35. Ocorre que situação semelhante ocorreu no exercício de 2012. Por ocasião da análise das contas do Chefe do Poder Executivo de Belo Horizonte referentes ao citado ano, o Setor Técnico excluiu do cômputo da aplicação no ensino despesas no valor de R\$198.491.767,01, justamente por terem sido inscritas em restos a pagar sem que houvesse disponibilidade financeira. E, no exercício de 2013, foram parcialmente pagos esses restos a pagar de 2012, no valor de R\$176.707.259,82.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

36. Evidentemente, como inexistia disponibilidade financeira oriunda do exercício de origem, tais restos a pagar de 2012 foram custeados com a receita proveniente dos impostos e transferências constitucionais do exercício de 2013.
37. Em face disso, é imperiosa a sua contagem no índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino do exercício de 2013. E isso por um imperativo lógico: se tais despesas com educação infantil e fundamental não puderam ser consideradas, em 2012, porque não foram quitadas com a receita deste exercício, devem ser computadas no exercício em que foi arrecadada a receita que lhes custeou (2013). Do contrário, se não forem contadas também no exercício de 2013, serão despesas com educação, revestidas de todos os requisitos constitucionais, que não podem ser incluídas no cálculo do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino em nenhum exercício, o que não parece plausível.
38. Portanto, o Ministério Público de Contas entende que o valor de aplicação em MDE apurado pelo Setor Técnico deve ser acrescido de R\$176.707.259,82 (restos a pagar de 2012 pagos com a receita de 2013). Isso representa 4,23% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais de Belo Horizonte no exercício de 2013.
39. Logo, na visão do *Parquet*, o município aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 26,27% da receita base de cálculo, atendendo, pois, ao disposto no art. 212 da Constituição da República.

d) Do art. 160 da LOMBH:

40. Como mencionado, o art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte complementou a exigência constitucional relativa à aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino, tornando-a ainda mais rígida. Além de aplicar o mínimo de 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais na educação infantil e fundamental (art. 212, CR/88), o município de Belo Horizonte ainda é obrigado a gastar, pelo menos, mais 5% da mesma base de cálculo em ações de educação inclusiva, de forma a totalizar 30% em aplicações na manutenção e desenvolvimento de ensino.
41. Veja-se a redação do dispositivo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

[...]

§ 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.

42. Sem embargo, o Setor Técnico constatou que, no exercício de 2013, o município somente aplicou na educação continuada o percentual de 1,09% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais.
43. O município de Belo Horizonte não contestou esse índice de aplicação em educação inclusiva. Apenas defendeu que os 5% excedentes do limite constitucional mínimo, aos quais se refere o art. 160 da LOMBH, deveriam ser aplicados em qualquer nível de educação, e não apenas na educação inclusiva. Não obstante, tal interpretação não se mostra razoável diante da clareza do §3º do citado dispositivo.
44. Desse modo, o Ministério Público de Contas reputa descumprido o art. 160 da LOMBH. Todavia, vale repisar que o município de Belo Horizonte observou o patamar mínimo previsto no art. 212 da Constituição da República.

II - Da análise referente aos demais itens:

45. No tocante ao repasse efetuado à Câmara Municipal, de acordo com a Unidade Técnica, obedeceu-se ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988 (f. 40).
46. Com relação às ações e serviços públicos de saúde, a Unidade Técnica entendeu que ficou demonstrada a aplicação do percentual de 20,20 % da Receita Base de Cálculo, obedecendo ao mínimo exigido no inciso III do art. 77 do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC nº 29/2000, c/c LC 141/2012, conforme exposto à f. 42.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

47. Por fim, no que tange ao demonstrativo de dispêndio com pessoal, a Unidade Técnica (f. 43) entendeu que foram observados os limites percentuais estabelecidos pela LC 101/2000, art. 19, III e art. 20, III alíneas “a” e “b”.

CONCLUSÃO

48. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas conclui que deve ser emitido parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2013, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 02 de fevereiro de 2015.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)