



DIRLEG A	FL. 3
-------------	----------

## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte, 18 de novembro de 2020.

### MEMORANDO PROLEG 67/2020

Senhor Diretor,

Cumprimentando-o cordialmente, encaminho-lhe o Ofício nº 16777/2020 referente ao processo nº 887400, no qual o Tribunal de Contas de Minas Gerais comunica que, “após o julgamento das contas pela egrégia Câmara Municipal de Belo Horizonte, consoante disposto no art. 44 da Lei Complementar n. 102/2008, deverá ser enviada a este Tribunal cópia autenticada da Resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação”.

Atenciosamente,

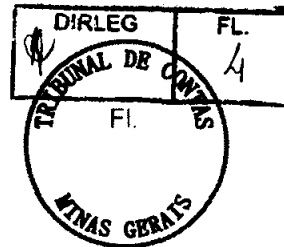
**Izabella Santos e Nunes**  
Procuradora-Geral Adjunta  
Câmara Municipal de Belo Horizonte

Ilmo. Senhor  
**Frederico Stéfano de Oliveira Arrieiro**  
Diretor do Legislativo

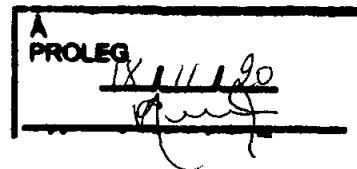


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Coordenadoria de Pós-Deliberação

Av. Raja Gabaglia, nº 1315 – Bairro Luxemburgo  
Belo Horizonte/MG – CEP 30.380-435  
Tel.: (31)3348-2111



Ofício n.: 16777/2020  
Processo n.: 887400



Belo Horizonte, 29 de outubro de 2020.

Excelentíssima Senhora  
Nely Aquino  
Presidenta da Câmara Municipal de Belo Horizonte

Senhora Presidenta,

Por ordem do Presidente da Câmara deste Tribunal, e nos termos do disposto no art. 238, parágrafo único, inciso I da Res. 12/2008, comunico a V. Ex.<sup>a</sup> que foi emitido o parecer prévio sobre as contas desse Município, na Sessão de 09/03/17, mantido pelo Pedido de Reexame n. 1007894.

Informo-lhe que os documentos produzidos no Tribunal (relatórios, pareceres, despachos, Ementa, Acórdãos) estão disponíveis no Portal TCEMG, no endereço [www.tce.mg.gov.br/Processo](http://www.tce.mg.gov.br/Processo).

Cientifico-lhe que, após o julgamento das contas pela egrégia Câmara Municipal, consoante disposto no art. 44 da Lei Complementar n. 102/2008, deverá ser enviada a este Tribunal cópia autenticada da Resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

Cientifico-lhe, ainda, que o descumprimento da remessa dos documentos listados, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, previsto no parágrafo único do dispositivo legal retro mencionado, poderá ensejar aplicação de multa prevista no inciso IX, do artigo 85 da Lei Complementar 102/2008, bem como a remessa dos autos ao Ministério Público para adoção das medidas legais cabíveis.

Respeitosamente,

  
Giovana Lameirinhas Arcanjo  
Coordenadora

**COMUNICADO IMPORTANTE**

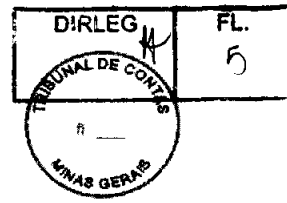
As defesas, atendimento a diligências, respostas a intimações e recursos relativos a processos físicos e eletrônicos deverão ser encaminhados pela sistema e-TCE, disponível no portal do Tribunal, ficando dispensado o envio dos originais em qualquer caso.

Cadastre-se no sistema PUSH e acompanhe seu processo – [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br)

ally

17/10/2020 16:47:00033-1/1

RECIBIDA



**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO**

**MUNICIPAL N. 887400**

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
**Exercício:** 2012  
**Responsável:** Márcio Araújo de Lacerda  
**Controladora-Geral:** Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva  
**Procurador(es):** Rúsvel Beltrame Rocha - OAB/MG 65805, Hércules Guerra - OAB/MG 50693, Cláudia Morais Melgaço - OAB/MG 105687, Cristiana Duarte Portes - OAB/MG 123805, Cristiane Campos de Figueiredo Silva - OAB/MG 54658, Janine Silva Cabral Luchesi - OAB/MG 108344, Jéssica Fernanda da Cunha Cruvinel - OAB/MG 133564, Priscilla Iacomini Felipe - OAB/MG 139920, Vitor Nogueira de Oliveira - OAB/MG 132947  
**MPTC:** Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

**EMENTA**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. RECURSOS VINCULADOS ORIUNDOS DE CONVÊNIOS, NÃO DEDUZIDOS DA APLICAÇÃO NO ENSINO. CÔMPUTO DAS DESPESAS COM AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E TRANSPORTE PARA SERVIDORES DA EDUCAÇÃO, DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES, SERVIDORES INATIVOS DA EDUCAÇÃO E RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS NO EXERCÍCIO DE ORIGEM E PAGOS NO EXERCÍCIO EM ANÁLISE. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, incluídos os adicionais, e a observância dos limites constitucionais e legais relativos ao repasse financeiro à Câmara de Vereadores, à aplicação de recursos no ensino e na saúde e às despesas com pessoal, com recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo órgão de controle interno.
2. As despesas realizadas com recursos decorrentes de convênios não compõem o total de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
3. As despesas com o pagamento de auxílio transporte dos professores, incluídos aqueles que exercem funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico no ambiente escolar, bem como de auxílio alimentação para profissionais da educação, podem ser incluídas na apuração do percentual constitucional mínimo de recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos, respectivamente, da

resposta dada à Consulta nº 888.189 e da decisão proferida nos autos do Processo nº 729.496.

4. As despesas de exercícios anteriores consideradas como gastos da manutenção e desenvolvimento do ensino, por onerarem o orçamento do exercício financeiro em que foram pagas, devem ser computadas para os fins do art. 212 da Constituição da República.

5. As despesas com inativos da educação, desde que tenham sido custeadas com recursos do tesouro municipal e apropriadas na manutenção e desenvolvimento do ensino, podem ser consideradas como gastos da educação até o exercício financeiro de 2012, em atenção ao princípio da segurança jurídica e no tratamento isonômico que deve ser conferido aos jurisdicionados, conforme decisão precedente proferida nos autos do Processo nº 886.631.

6. As despesas da educação inscritas em restos a pagar sem disponibilidade financeira devem ser computadas como gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para fins de apuração do percentual mínimo constitucionalmente exigido, no exercício em que foram pagas, a teor do entendimento consubstanciado na resposta à Consulta nº 932.736.

7. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

## PARECER PRÉVIO

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

5ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 09/03/2017

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

#### I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas relativa ao exercício financeiro de **2012**, de responsabilidade do **Sr. Márcio Araújo de Lacerda**, então Prefeito do Município de **Belo Horizonte**.

Em face do exame preliminar realizado pela Unidade Técnica, fls. 39/40, e objetivando a devida instrução processual, determinei, nos termos do despacho exarado às fls. 41/42, a conversão dos autos em diligência, a fim de que fossem carreados ao processo informações e documentos alusivos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em atendimento, vieram aos autos os documentos de fls. 50 a 88.

A Unidade Técnica elaborou o relatório de fls. 90 a 98, acompanhado da documentação instrutória de fls. 90 a 192, no qual foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao referido gestor, que se manifestou por meio dos documentos juntados às fls. 201 a 218, 236 a 240, 244 a 255, 258 a 266, 285 a 289, 295 a 299, 309 a 313-v, 331 a 363 e 393 a 423. Depois de examinar a defesa às fls. 220 a 229, 268 a 276, 301 a 307 e 366 a 374, a Unidade Técnica concluiu pela aplicação do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 230 a 223 e 385 a 391, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em análise.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa nº 3, de 2014, e da Ordem de Serviço nº 2, de 2015.

### Da Execução Orçamentária

Verifico, na análise técnica de fls. 92 e 93, que não ocorreram irregularidades na abertura de créditos orçamentários e adicionais.

### Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaltai que foram cumpridos:

- a) o limite de **4,5%** definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**3,47%**), fl. 94;
- b) o índice constitucional relativo às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**20,15%**), fl. 96; e
- c) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**38,48%**, **1,54%** e **40,02%**, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente), fl. 97.

### Da Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

No estudo técnico, às fls. 94 a 96, foi apontado que o Município não aplicou o percentual mínimo de recursos exigido pelo art. 212 da Constituição da República, na manutenção e desenvolvimento do ensino, porquanto apurado o montante de R\$887.656.537,58, equivalentes a **23,08%** da receita base de cálculo (R\$3.846.238.189,29).

No referido estudo, a Unidade Técnica assinalou que promoveu a exclusão de diversos valores, sobre os quais passo a tratar a seguir, considerando os argumentos da defesa apresentada pelo gestor e a conclusão do reexame técnico, para cada item glosado:

- a) **R\$31.536.437,74, referentes a recursos vinculados, oriundos de convênios e transferências, não deduzidos da aplicação, conforme planilha à fl. 136.**

Verifico, por meio do demonstrativo de fl. 136, que a Unidade Técnica apurou, a partir das informações remetidas via SIACE e dos documentos anexados aos autos pelo gestor, fls. 50 a 88, que o saldo de convênios afetos à educação, em 31/12/2011, e que, portanto, estaria disponível para aplicação em 2012, era de R\$16.758.592,60, o qual, acrescido das receitas de convênios, também da educação, arrecadadas no curso do ano da prestação de contas em exame, de R\$50.365.015,26, redundou no montante de recursos correlatos a serem aplicados no exercício de R\$67.123.607,86.

Contudo, o saldo bancário, em 31/12/2012, das respectivas contas pertinentes a esses recursos foi de R\$27.863.224,43, permitindo inferir que foram pagas, no decorrer do

exercício, despesas afetas aos convênios da educação da ordem de R\$39.260.383,40 (R\$67.123.607,86 - R\$27.863.224,43), os quais, acrescidos dos restos a pagar inscritos no exercício, de R\$2.852.145,38, levaram à conclusão de que as despesas de convênio empenhadas no exercício financeiro de 2012, na Função 12 – Educação, perfizeram o montante de R\$42.112.528,81.

Diante dessa constatação, a Unidade Técnica considerou que, do total das despesas empenhadas na Função 12 – Educação, de R\$1.288.158.229,00, deveriam ser expurgadas do cálculo, além das despesas afetas ao FUNDEB, informada no Anexo III pelo montante de R\$434.371.322,36, e das despesas contabilizadas em subfunções que não compõem os gastos com educação, especificamente as de nº 362, 363 e 364, ensino médio, ensino profissional e ensino superior (R\$12.323.869,71), as despesas de convênios apuradas nos termos anteriormente descritos (R\$42.112.528,81), para, posteriormente, verificar se o total das despesas informadas pelo Município como pertinente à aplicação dos recursos próprios seria compatível com o saldo remanescente de despesas empenhadas na Função 12, qual seja R\$799.350.508,12.

No entanto, o gestor informou ter aplicado com recursos próprios o montante de R\$830.886.945,86, o que possibilitou à Unidade Técnica inferir que o Município teria computado como gastos com educação valor maior do que o possível, frente às despesas que, embora registradas na Função 12, não decorrem da utilização de recursos próprios nas despesas legalmente afetas à educação, concluindo pela necessidade de reduzir o valor em R\$31.536.437,74 (R\$830.886.945,86 - R\$799.350.508,12).

O defendente argumentou, à fl. 215, que a impugnação se refere a valor correspondente aos recursos de convênio arrecadados do FNDE, que são classificados como receita vinculada, com registro em contas correntes específicas e com fonte orçamentária distinta (Fonte 60 – Transferências de Recursos para a Educação), e que, portanto, não são considerados para fins de comprovação dos limites constitucionais.

Salientou que todas as despesas que foram alocadas como gastos com ensino estão classificadas com Fonte 00 – Recurso do Tesouro e, por conseguinte, não foram consideradas nos gastos apresentados pelo Município, pelo que não poderiam ser impugnadas.

Na defesa apresentada à fl. 334, o gestor argumentou, ainda, que nas movimentações bancárias utilizadas no exame técnico constaram valores referentes às contrapartidas, restituições de convênios e aplicações financeiras, entre outros, que não foram decotados da aplicação. No entanto, não apresentou provas documentais acerca dessa composição, movimentação e destinação de tais valores, diante do que a Unidade Técnica concluiu que as informações fornecidas não foram suficientes para sanar o apontamento.

No reexame, a Unidade Técnica concluiu que, por se tratar da utilização de recursos oriundos de convênios, as despesas realizadas não podem ser computadas para cálculo do percentual de aplicação na educação, mantendo, assim, o apontamento.

Acompanho o entendimento técnico, por verificar que o cálculo apresentado no estudo inicial foi elaborado a partir de todas as despesas computadas na Função 12, independentemente da fonte de recurso indicada, uma vez que o sistema de informações adotado à época não permitia a distinção de tais despesas por fonte.

As glosas referem-se, pois, à exclusão de despesas que, pela origem, não poderiam compor a apuração de gastos realizados com recursos próprios, quais sejam convênios, despesas com FUNDEB e despesas que não integram os gastos com educação (ensino

médio, profissionalizante e superior). Assim, não há como prosperar o argumento do defendente, que se concentra exclusivamente nas fontes de recursos das despesas. Ademais, cabia ao gestor responsável apresentar provas documentais que permitissem identificar os valores que, segundo seu entendimento, poderiam ser desconsiderados no estudo técnico, por derivar de contrapartidas, restituições e aplicações financeiras, o que não ocorreu efetivamente.

**b) R\$12.550.339,28 e R\$11.081.383,25, referentes a despesas com Auxílio Transporte e Auxílio Alimentação, respectivamente.**

O defendente, à fl. 201, argumentou que os auxílios transporte e alimentação pagos aos profissionais do magistério compõem a verba remuneratória dos servidores e não podem ser considerados ajuda assistencial, porquanto viabilizam a atividade fim e são imprescindíveis ao funcionamento das escolas, enquadrando-se nos termos do inciso V do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Para fundamentar seu posicionamento, citou excertos do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal no Processo nº 782.331 e na Consulta TCE/MG nº 888.189.

No reexame de fl. 226, a Unidade Técnica, especificamente quanto ao auxílio transporte, no valor de R\$12.550.339,28, consignou que, consoante entendimento firmado na Consulta nº 888.189, de 2013, tal auxílio pode compor o gasto total com a manutenção e desenvolvimento do ensino. No tocante ao auxílio alimentação, de R\$11.081.383,25, também promoveu a respectiva inclusão no cômputo do ensino, conforme se extrai do estudo de fls. 369-v a 370-v, tendo como base decisão proferida nos autos do Processo nº 729.496.

A inclusão dos valores correspondentes aos gastos com auxílio transporte e auxílio alimentação resultaram na apuração de despesas com educação da ordem de R\$911.288.260,11, que passaram a representar **23,69%** (vinte e três vírgula sessenta e nove por cento) da receita base de cálculo, conforme demonstrado à fl. 370.

Acompanho o entendimento técnico, por considerar, consoante os entendimentos já proferidos por esta Corte de Contas, a exemplo dos citados no estudo técnico, que tais despesas atendem à atividade fim da educação, cabendo, portanto, a respectiva inclusão no cômputo dos gastos municipais com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

**c) R\$112.293,32 e R\$1.437.802,24, por se referirem a despesas de exercícios anteriores.**

No exame inicial, a Unidade Técnica excluiu, do Anexo II, subfunções 122 e 361, Programas 0088 e 0140, os valores de R\$112.293,32 e R\$1.437.802,24, respectivamente, por se referirem a despesas de exercícios anteriores.

Em que pese o gestor não ter se manifestado sobre a exclusão de despesas de exercícios anteriores, a Unidade Técnica, conforme estudo de fl. 370, promoveu o acréscimo do valor inicialmente glosado, de R\$1.550.095,56, tendo em vista a mudança de entendimento desta Corte com relação ao tema, passando a considerar os gastos com educação pelo montante de R\$912.838.355,67, que representa **23,73%** (vinte e três vírgula setenta e três por cento) da receita base de cálculo.

Não obstante as despesas em comento se referirem a serviços prestados e/ou mercadorias entregues em exercícios financeiros anteriores ao exercício em análise, é forçoso admitir que tais dispêndios somente foram reconhecidos orçamentariamente em 2012, por meio dos respectivos empenhos, ano em que também foram efetivamente

quitados. Portanto, seus efeitos contábeis e financeiros somente repercutiram no exercício em que as despesas em questão foram pagas, isto é, em 2012.

Esses gastos, com efeito, ainda não tinham sido computados na manutenção e desenvolvimento do ensino, pois, se não ocorreu o empenho, por conseguinte, não houve a apropriação das despesas no exercício financeiro de origem.

É bem verdade que o procedimento adotado pela Administração não foi adequado, visto que a despesa foi autorizada e realizada sem o devido empenho prévio. Contudo, somente no exercício financeiro de 2012 é que as despesas em estudo oneraram, de fato, os sistemas orçamentário e financeiro, diante do que entendo que a inclusão de tais gastos no montante despendido com a manutenção e desenvolvimento do ensino deve ocorrer nesse exercício, até porque, não se pode olvidar, o serviço prestado ou material adquirido beneficiou o ensino, ainda que o seu registro tenha ocorrido intempestivamente.

Se assim não se entender, essas despesas não serão computadas, embora tenham efetivamente se revertido em prol da manutenção e desenvolvimento do ensino, porquanto não foram apropriadas nesse segmento no exercício de origem e, com a glosa da Unidade Técnica, também não seriam admitidas no exercício em análise.

Desta feita, acompanho o entendimento técnico e considero que as despesas de exercícios anteriores pagas em 2012 devem ser acrescidas ao montante apurado para os fins determinados no art. 212 da Constituição da República.

#### **d) Inclusão das despesas com profissionais inativos da educação**

À fl. 215, o gestor responsável requereu, com base no entendimento esposado na Consulta nº 804.606, de 2011, que seja promovida a inclusão dos gastos com inativos na aplicação constitucional mínima de recursos no ensino, considerando a situação deficitária do Fundo Financeiro – FUFIN, que necessita de aporte financeiro do Tesouro Municipal para honrar com as aposentadorias e pensões dos servidores municipais.

Registrou, para tanto, que, no exercício financeiro de 2012, foram gastos R\$216.127.919,32 com o pagamento de profissionais inativos da educação.

A Unidade Técnica, na manifestação de fl. 226 e 271, não acatou a inclusão, tendo em vista que as despesas com inativos e pensionistas não constam do rol do art. 70 da Lei Federal nº 9.394, de 1996, isto é, não contribuem para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, e em razão do disposto no art. 6º da Instrução Normativa 13, de 2008, com redação dada pelo art. 1º da Instrução Normativa nº 9, de 2011.

Nada obstante, mantendo o posicionamento já adotado em outros processos de minha relatoria, a exemplo dos Processos nº 886.781 e 887.033, que tratam de matéria análoga, saliento que, por força da edição da Instrução Normativa nº 09, de 14/12/2011, publicada no Diário Oficial de Contas de 20/12/2011, o Tribunal, 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 esta Corte 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.



Não podemos olvidar que, diante do impacto que essa mudança de entendimento acarretaria na execução orçamentária e financeira dos jurisdicionados, especialmente se considerar que a publicação do ato normativo inovador ocorreu em 20/12/2011 e que suas disposições deveriam ser cumpridas em 2012, haveria a necessidade de promover-se realocação de recursos e de alterar a programação orçamentária e financeira, o que, evidentemente, não poderia ser feito de forma satisfatória em prazo tão exíguo, notadamente em razão do volume de recursos financeiros envolvidos em certos casos, como o de Belo Horizonte.

A alteração introduzida pela Instrução Normativa nº 09, de 2011, não poderia impor à Administração Pública municipal, já no exercício financeiro de 2012, que deixasse de considerar, na integralidade, as despesas com inativos da educação na apuração dos recursos aplicados na MDE, não sendo razoável, pois, exigir a adoção do novo procedimento de forma abrupta, sem flexibilizar ao gestor prazo de adaptação para o cumprimento do novo entendimento então estabelecido.

Nessa esteira, torna-se forçoso admitir que o fato de não mais permitir a inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo de recursos alocados na MDE, tem, antes de tudo, inegável repercussão financeira e orçamentária, impossível de ser desprezada no exame da gestão e das contas públicas dos jurisdicionados.

A propósito, a Instrução Normativa nº 09, de 2011, foi aprovada pelo Tribunal Pleno em 14/12/2011, última sessão plenária daquele ano; e mais, o normativo foi publicado no Diário Oficial de Contas do dia 20/12/2011. Em contrapartida, no caso sob exame, a Lei Orçamentária do Município – Lei nº 10.369, data de 30/12/2011, fl. 99, ou seja, apenas dez dias após a publicação do novo entendimento.

Ressalto, por oportuno, que, na Sessão de 27/2/2014, o Colegiado da Segunda Câmara, ao apreciar as contas de responsabilidade do Prefeito do Município de Jequitibá, relativas ao exercício financeiro de 2012, Processo nº 886.631, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 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.

Assim, a teor das considerações expendidas e, sobretudo, amparado no princípio da segurança jurídica, nos termos do despacho de fl. 308, converti os autos em diligência, para que o atual gestor encaminhasse relatório contendo as informações relativas aos benefícios previdenciários dos servidores inativos, com vistas a identificar a parcela do déficit previdenciário de 2012, correlata aos servidores inativos da Educação e pagos com recursos do Tesouro Municipal.

Em resposta, o gestor apresentou a documentação de fls. 331 a 363, esclarecendo que os gastos previdenciários do município não têm segregação da despesa por função, sendo a sua totalidade registrada na Função 09 – Previdência Social, com diferenciação em nível de ações, contendo quatro codificações específicas, quais sejam: Educação - 3005, Câmara Municipal - 3007, Autarquias e Fundações - 3006 e Demais Funções mantidas pela Prefeitura - 3004.

Nessa linha, por meio dos demonstrativos de fls. 341 a 346, informou que os benefícios previdenciários pagos aos servidores inativos no exercício financeiro de 2012, R\$216.127.919,32, foram destinados aos servidores inativos da educação, porquanto contabilizados no Projeto/Atividade 3005. Em contrapartida, os recursos previdenciários destinados ao pagamento desses servidores teria sido de R\$130.077.919,32, e, por



consequente, a diferença de R\$86.050.000,00 teria sido paga por meio do aporte do Tesouro Municipal.

No entanto, por verificar que o valor de R\$86.050.000,00 se refere ao total do aporte promovido pelo município no decorrer do exercício financeiro de 2012, a Unidade Técnica consignou, à fl. 368, que o gestor não conseguiu comprovar o vínculo obrigatório entre o aporte promovido para cobertura da insuficiência financeira e a folha de pagamentos exclusivamente dos servidores da educação.

Verifico, no entanto, que, na documentação juntada à fl. 403 a 405, o responsável ressaltou que o documento anexado às fls. 422 e 423 demonstra que os gastos com inativos e pensionistas da educação no exercício financeiro de 2012 contribuíram significativamente para o resultado negativo no FUFIN, pleiteando que fosse adotada a proporcionalidade dos gastos com educação em relação ao total de gastos previdenciários, também para o rateio do aporte previdenciário.

Denota-se, assim, a partir do citado documento, que a despesa total com inativos da educação, empenhada e liquidada, no exercício financeiro de 2012, foi de R\$236.920.677,07, que representa 45% (quarenta e cinco por cento) da despesa total do FUFIN, de R\$526.300.600,73, e, adotada a proporcionalidade, representaria esse mesmo percentual em relação ao déficit acobertado com recursos do Tesouro Municipal, o que permite inferir que, do aporte total, R\$38.722.000,00 poderiam ser considerados no cômputo dos gastos com educação (R\$86.050.000,00 x 45%).

Pondero que assiste razão ao defendente quanto à viabilidade para que seja considerada a proporcionalidade dos recursos dispendidos pelo Tesouro Municipal, em relação aos setores beneficiados com a efetiva destinação do aporte financeiro para pagamento dos benefícios previdenciários, uma vez que também os servidores inativos da educação foram contemplados com a cobertura do déficit financeiro promovida pelo Tesouro Municipal.

Porém, considero que a proporcionalidade deve ser considerada em relação à totalidade dos benefícios efetivamente **pagos** no exercício aos servidores inativos da educação, e não em relação à despesa liquidada, como requerido pelo gestor.

Nesse raciocínio, o Demonstrativo Consolidado da Execução Orçamentária do Fundo Financeiro apresentado à fl. 346 permite constatar que, da despesa previdenciária da educação, liquidada pelo valor de R\$236.920.677,07, foi pago o montante de R\$216.127.919,32, que representa 41,06% (quarenta e um vírgula zero seis por cento) da despesa total do Fundo (R\$526.300.601,00).

Assim, do aporte feito pelo Tesouro Municipal, de R\$86.050.000,00, fl. 343, considero pertinente, diante das ponderações já expostas, computar nos gastos da educação do exercício financeiro de 2012 o montante de R\$35.332.130,00 (R\$86.050.000,00 x 41,06%).

Diante desse entendimento, ao acrescer tal valor ao apurado no estudo técnico após a inclusão dos auxílios transporte e alimentação, bem como as despesas de exercícios anteriores, de R\$912.838.355,67, fl. 370, tem-se que o valor aplicado pelo Município passa a ser representado pelo montante de **R\$948.170.485,67**, equivalentes a **24,65%** (vinte e quatro vírgula sessenta e cinco por cento) da receita base de cálculo (R\$3.846.238.189,29).

Deve o atual gestor, porém, ser cientificado dos termos estabelecidos na Instrução Normativa nº 09, de 2011, que veda a inclusão dos dispêndios com inativos da educação

no cômputo do percentual de gastos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

**d) R\$198.491.767,01, relativos a restos a pagar, de recursos próprios, inscritos sem disponibilidade financeira, com fundamento no disposto no § 4º do art. 5º da INTC nº 13, de 2008, com redação dada pela INTC nº 5, de 2012**

Na defesa apresentada, o gestor responsável não questionou a glosa dos restos a pagar inscritos em 2012 sem disponibilidade financeira. Contudo, conforme se extrai dos argumentos aduzidos às fls. 403 a 405, ponderou que, na 11ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no dia 28/4/2016, foi proferido parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao exercício financeiro de 2011, do chefe do Poder Executivo de Belo Horizonte (Processo nº 872.912), fls. 407 a 411, ficando evidenciado, nos termos do voto condutor prolatado naqueles autos, que os valores inscritos a título de restos a pagar não processados (R\$31.504.102,99) teriam sido excluídos do cômputo de gastos daquele exercício, por ausência de disponibilidade financeira.

Reportou-se ainda o gestor a diversos entendimentos firmados por esta Corte, a exemplo da decisão no Processo nº 886.510 e no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal exarado nos autos do Processo nº 913.063, para requerer que os referidos restos a pagar não processados sejam computados nas despesas relativas às contas em exame, uma vez que o relatório apresentado às fls. 413 a 420 comprova que tais despesas foram efetivamente pagas no decorrer do exercício financeiro de 2012.

Acerca do tema, em face do parecer exarado na Consulta nº 932.736, considero que devem ser incorporados aos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino os restos a pagar de exercícios anteriores, cujas despesas não foram computadas no exercício de origem, por ausência de disponibilidade financeira.

Desta feita, em consulta ao Processo nº 872.912, referente à Prestação de Contas do Prefeito do Município de Belo Horizonte do exercício financeiro de 2011, especificamente no Demonstrativo do Limite das Despesas por Programa – Educação, o qual anexo a estes autos nesta oportunidade, constato que não foram computados nos gastos com a educação daquele exercício os valores correspondentes aos restos a pagar não processados, representados pelo montante de R\$40.509.367,24. Isso porque a regra vigente à época, estabelecida por meio da Instrução Normativa nº 13, de 2008, não permitia o cômputo dos restos a pagar não processados, independentemente da existência ou não de disponibilidade financeira, nos seguintes termos:

Art. 6º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

[...]

**Parágrafo único - As despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício que foram contraídas e sim naquele em que forem processadas.** (g.n.)

Ocorre que, por meio da Instrução Normativa nº 05, de 2012, a citada regra foi revogada, passando a considerar a disponibilidade de caixa para avaliar o cômputo ou não dos Restos a Pagar, independentemente do processamento da despesa. Vejamos:

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.** (g.n)

Nessa linha, é forçoso concluir que tais despesas não foram consideradas na apuração promovida em 2011 e, desse modo, adotando-se a regra vigente, podem ser computadas no exercício financeiro de 2012, tendo como base o relatório contábil analítico, por empenho, apresentado pelo gestor responsável às fls. 413 a 420 e elaborado sob a responsabilidade da Contadora Geral do Município, que demonstra o respectivo pagamento, em 2012, dos restos a pagar não processados de 2011, no montante de R\$31.504.102,99.

Posto isso, ao valor aplicado no exercício financeiro de 2012, apurado após a análise das glosas e da inserção dos gastos com inativos tratados nos tópicos anteriores, de **R\$948.170.485,67**, devem ser acrescidos os restos a pagar inscritos em 2011 e pagos em 2012, de R\$31.504.102,99, resultando em gastos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício financeiro de 2012, de **R\$979.674.588,66**, que correspondem a **25,47%** (vinte e cinco vírgula quarenta e sete por cento) da receita base de cálculo (R\$3.846.238.189,29), ficando cumprido, pois, o percentual mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República.

Registro, por necessário, que todos os percentuais apurados nesta prestação de contas poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Por fim, recomendo ao **atual gestor** que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM. E, ainda, que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

### III – CONCLUSÃO

Com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso I do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela **aprovação** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Márcio Araújo de Lacerda, Prefeito do Município de Belo Horizonte, no exercício financeiro de 2012**, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de

contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações e a determinação constantes na fundamentação.

Registro que a manifestação deste Colegiado sob a forma de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Tendo em vista a suspeição declarada do Conselheiro José Alves Viana neste processo, colho o voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:**

De acordo com o Relator.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Também acompanho o voto do Relator.

**APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.**

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

MR

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coord. Sistematização, Publicação das  
Deliberações e Jurisprudência**

## PEDIDO DE REEXAME N. 1007894

**Recorrente:** Ministério Público de Contas  
**Recorrido:** Márcio Araújo de Lacerda  
**Jurisdicionado:** Município de Belo Horizonte  
**Processo referente:** Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 887400  
**Exercício:** 2012  
**Procurador(es):** Cláudia Morais Melgaço - OAB/MG 105687, Cristiana Duarte Portes - OAB/MG 123805, Cristiane Campos de Figueiredo Silva - OAB/MG 54658, Hércules Guerra - OAB/MG 50693, Janine Silva Cabral Luchesi - OAB/MG 108344, Jéssica Fernanda da Cunha - OAB/MG 133564, Marlus Keller Riani - OAB/MG 77384, Priscilla Iacomini Felipe - OAB/MG 139920, Rusvel Beltrame Rocha - OAB/MG 65805, Vítor Nogueira de Oliveira - OAB/MG 132947  
**MPTC:** Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

### EMENTA

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2012. PRELIMINAR. INADMISSÃO DO RECURSO. AFASTADA. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. ÍNDICE CONSTITUCIONAL DE INVESTIMENTO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE). INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 9/2011. VALIDADE A PARTIR DE 01/01/2012. MODIFICAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 13/2008 DESTA TRIBUNAL. ART. 1º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 9/2011. DESPESAS COM PESSOAL INATIVO DA ÁREA DA EDUCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE INVESTIMENTO EM MDE. *VACATIO LEGIS* DE QUINZE DIAS. ABALO DO 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 NOS GASTOS COM MDE. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL PERMITIDA PELO TRIBUNAL. RECURSO AO QUAL 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 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.

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

14ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 9/5/2019

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

### I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público de Contas em 24/04/2017 contra acórdão que, nos autos da Prestação de Contas n. 887.400, emitiu parecer prévio pela aprovação das contas do Município de Belo Horizonte no exercício de 2012.

Em primeiro lugar, o recorrente disserta acerca da diferenciação constitucional realizada acerca dos conceitos de remuneração, proventos de aposentadoria e pensão, sendo tal distinção útil à matéria quando da leitura do art. 70 e 71 da Lei n. 9.394/96, que, em análise sistemática, vedam a inclusão dos gastos com pessoal inativo na composição do índice constitucional de investimento mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) previsto pelo art. 212 da Constituição Federal. Portanto, em análise estritamente legal, referido índice não poderia ser integralizado por recursos despendidos com aposentadorias e pensões do pessoal da área da educação que estejam em inatividade.

Adiante, traça análise histórica acerca das decisões desta Corte a respeito da matéria em questão, aduzindo que, embora desde 2006 o Tribunal de Contas Mineiro tenha decidido por tolerar a composição do índice de MDE também pelos gastos com pessoal inativo – tendo em vista a realidade financeira dos entes federativos sob sua jurisdição –, em 2012 entrou em vigor a Instrução Normativa n. 9/2011, que alterava a Instrução Normativa n. 13/2008. Vedou-se, por meio desse ato normativo, a inclusão dos gastos com pessoal inativo da área da educação no cálculo do índice da MDE. E, estando a Instrução Normativa n. 9/2011 em plena vigência, não haveria que se tolerar, sobre qualquer fundamento, o prosseguimento da conduta dos gestores no sentido de incluir referidos gastos no cálculo da MDE.

Salientou que, quando da aprovação das contas do Estado de Minas Gerais do exercício de 2012 – em que foram computadas no índice da MDE as despesas com pessoal inativo da área da educação –, houve celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), o que justificaria a aprovação daquelas contas e não permitiria a aplicação automática daquele entendimento à prestação de contas da qual se originou este recurso. Isso porque o Município de Belo Horizonte não celebrara TAG junto ao Tribunal para a adequação de sua conduta, além do que, no exercício de 2011, o Município não incluiu no índice da MDE os gastos com inativos e, mesmo assim, galgou atingir o percentual mínimo, demonstrando, assim, não ser necessário tal cômputo para que a ordem constitucional seja cumprida.

Finalmente, por eventualidade, citou o entendimento esposado na Consulta n. 837.548 que é no sentido de que, quando de avaliação de déficit atuarial, somente o plano de amortização na modalidade de contribuição patronal suplementar constitui despesa com pessoal, não o sendo, por outro lado, a amortização por meio da realização de aportes periódicos ao fundo previdenciário respectivo, que é despesa classificada como exclusivamente previdenciária. Ademais, citou o teor da Consulta n. 862.594, em que se concluiu que os aportes de valores do município para o plano financeiro da segregação da massa deficitária da previdência não compõem o limite legal de gastos com pessoal da prefeitura. Então, arguiu a impossibilidade de computar os gastos com inativos como despesa vinculada à educação, porquanto não se trata de gasto com pessoal, salientando a natureza jurídica previdenciária das despesas em questão.

Assim, pediu o conhecimento do recurso e, ao final, seu provimento para reformar a decisão e emitir novo parecer prévio no sentido da rejeição das contas do Município de Belo Horizonte no exercício de 2012.

O recurso foi distribuído em 27/04/2017 ao Conselheiro José Alves Viana, conforme certidão de fl. 16. Contudo, esse Conselheiro se declarou suspeito para o julgamento do feito, conforme o despacho visto à fl. 18, razão pela qual o recurso foi redistribuído ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, em 25/05/2017, de acordo com a certidão de fl. 19.

Foi determinada a manifestação da Unidade Técnica em despacho visto à fl. 20, o que se fez por meio do relatório de fls. 21/29 dos autos. Naquela oportunidade, o Órgão Técnico se manifestava pelo provimento do recurso e a emissão de novo parecer prévio, rejeitando-se as contas prestadas.

Assim, foi determinada a intimação do Prefeito à época do exercício (fl. 32), sr. Márcio Araújo de Lacerda, para manifestação nos autos.

Por causa superveniente, o Conselheiro Substituto, então relator, declarou sua suspeição para atuar no feito em despacho de fl. 38. Assim, o recurso foi a mim redistribuído, de acordo com a certidão de fl. 40, em 05/10/2018.

Ordenei, então, por despacho de fl. 41/41-v., a juntada dos documentos apresentados pela defesa. A manifestação do responsável consta das fls. 45/51 destes autos e é acompanhada pela documentação de fls. 52/59. Pediu-se, em referido pronunciamento, o não conhecimento do recurso ou, alternativamente, o seu desprovimento.

Foi, então, realizado novo estudo técnico pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte sobre as razões de defesa apresentadas (fls. 61/66), novamente sendo a Unidade Técnica no sentido de prover o recurso e rejeitar as contas.

O Ministério Público de Contas, por fim, na função de *custus legis*, opinou pelo provimento do recurso às fls. 67/68-v.

É o relatório.



## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE

O recorrido argui, preliminarmente, a impertinência do recurso aviado, tendo em vista que, supostamente, contrariaria o entendimento emanado por este Tribunal à época dos fatos. Assim, pediu o não conhecimento do recurso.

Porém, não vejo qualquer inadequação recursal apta a afastar o conhecimento do recurso.

O art. 349 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEMG) define que, contra decisão que emitir parecer prévio em relação às contas estaduais ou municipais, caberá pedido de reexame. No caso em tela, em se tratando da prestação de contas do Município de Belo Horizonte do exercício de 2012, está presente a adequação recursal, requisito extrínseco do recurso.

Ademais, os requisitos do art. 350 do RITCEMG foram também atendidos, uma vez que o recurso fora interposto em 24/04/2017 e a decisão originária é datada de 23/04/2017. Contando-se com a exclusão do dia do início do prazo e a inclusão do dia de seu vencimento – conforme determina o art. 170 do RITCEMG –, tem-se que atendido o prazo de 30 (trinta) dias definido pelo regimento, razão pela qual o recurso se mostra tempestivo.

Possui, ainda, a identificação devida das partes, é fundamentado e possui pedido específico. Ademais, o recurso versa sobre a matéria ventilada nos autos originários, de maneira a enfrentar as razões constantes da decisão, em obediência ao princípio da dialeticidade.

Finalmente, reconheço que o recorrente é legitimado para interpor o presente recurso, nos termos do art. 99 da Lei Orgânica desta Corte.

Assim, próprio, tempestivo e dialético o presente recurso, de maneira que, estando atendidos os requisitos recursais intrínsecos e extrínsecos, não há por que negar-lhe conhecimento.

Portanto, conheço do recurso. Passo, então, ao exame do mérito recursal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

ACOLHIDA A PRELIMINAR.

### II.2 – MÉRITO

Inicialmente, verifico que o principal fundamento utilizado pela decisão recorrida em relação ao cômputo dos gastos com pessoal inativo no índice da MDE foi o de prestígio ao princípio da segurança jurídica. Sobre tal princípio teço as considerações a seguir.

A autorizada doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello assim disserta acerca de referido princípio:

[O] princípio [da segurança jurídica] não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um

Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo.

Enquadra-se, então, entre os princípios gerais de Direito [...].

Deveras, princípios gerais de Direito são vetores normativos *subjacentes* ao sistema jurídico-positivo, não porém como um dado externo, mas como uma *inerência da construção em que se corporifica o ordenamento*. E que os diversos institutos nele compreendidos — quando menos considerados em sua complexidade íntegra — revelam, nas respectivas composturas, a absorção dos valores substanciados nos sobreditos princípios.

Com efeito, nas palavras de O. A. Bandeira de Mello, tais princípios “se infiltram no ordenamento jurídico de dado momento histórico” ou traduzem “o mínimo de moralidade que circunda o preceito legal, latente na fórmula escrita ou costumeira”, são “as teses jurídicas genéricas que informam o ordenamento jurídico-positivo do Estado”, conquanto não se achem expressadas em texto legal específico. No exemplário de tais princípios gerais o autor menciona, entre outros, o de que ninguém deve ser punido sem ser ouvido, o do *enriquecimento sem causa*, o de que ninguém pode se beneficiar da própria malícia etc.

Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores conseqüências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.

Esta “segurança jurídica” coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo esta uma busca permanente do ser humano. É a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; é ela, pois, que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente — e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso —, comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas.

Bem por isto, o Direito, conquanto seja, como tudo o mais, uma constante mutação, para ajustar-se a novas realidades e para melhor satisfazer interesses públicos, manifesta e sempre manifestou, em épocas de normalidade, um compreensível empenho em efetuar suas inovações causando o menor trauma possível, a menor comoção, às relações jurídicas passadas que se perlongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos.

Por força mesmo deste princípio (conjugadamente com os da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da lealdade e boafé), firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 123-125)

(Sublinhou-se)

Trata-se, então, de princípio embrenhado na ordem jurídica de tal maneira que a consubstancia em sua essência, em seus objetivos gerais e em sua mais escorreita aplicação. O Direito deve buscar sempre conferir segurança ao destinatário das normas, devendo na mesma medida a Administração Pública – que inclui os órgãos de controle – se empenhar no cumprimento desse propósito.

Prosseguindo, em 2011 o Tribunal editou a Instrução Normativa n. 9/2011, que alterou dispositivos da Instrução Normativa n. 13/2008, sendo este diploma destinado à regulamentação do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, tangenciando a composição do índice mínimo de investimento na MDE. Aquela primeira instrução acrescentou à outra a vedação de que os gastos com pessoal inativo da área de educação componham o índice mínimo de investimento na MDE, determinando a vigência da norma proibitiva como sendo a partir de 01/01/2012.

Contudo, a edição de tal diploma fora votada na sessão plenária do dia 14/12/2011 e publicado no Diário Oficial de Contas no dia 20/12/2011, ou seja, praticamente 10 (dez) dias antes do início de sua vigência e quase 4 (quatro) meses após o prazo de envio da proposta de orçamento do Município de Belo Horizonte – Lei Municipal n. 10.369, de 30/12/2011, conforme visto à fl. 99 dos autos originários – à Câmara Municipal (art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal). A mesma observação fora tecida pelo Conselheiro Gilberto Diniz no acórdão recorrido, de sua relatoria (fl. 430).

Com efeito, um prazo de *vacatio legis* curtíssimo para uma temática tão solene. Por essa razão, acompanhou referidas proibições um segundo dispositivo, acrescentando à Instrução Normativa n. 13/2008 o art. 18-A, que previa a possibilidade de o Tribunal estabelecer prazo para a gradual adequação dos jurisdicionados à nova regra, que vedaria a inclusão dos gastos com pessoal inativo na MDE e, conseqüentemente, exigiria que o gestor empenhasse mais recursos nessa rubrica para atingir o mínimo constitucionalmente designado.

Trata-se de norma nitidamente protetora do princípio da segurança jurídica. O dispositivo se presta a coordenar a transição de uma prática administrativa para a outra, reconhecendo, ele próprio – por cuja voz se manifesta este Tribunal de Contas –, ser desarrazoado e não garantir segurança ao jurisdicionado a mudança tão repentina de paradigma orçamentário. Assim sendo, o Tribunal reconheceu, quando da edição da instrução normativa invocada pelo *Parquet* de Contas para subsidiar suas razões recursais, a necessidade de realizar um regime de transição entre os entendimentos regentes da matéria, permitindo aos gestores a possibilidade de adequação gradual à nova imposição desta Corte.

Portanto, tenho que a própria norma constante da instrução normativa é suficiente como supedâneo para o entendimento de que o Município, no exercício de 2012, ainda poderia contabilizar os gastos com pessoal inativo na área da educação como componente do índice mínimo de investimento na MDE, embora a vigência da norma proibitiva se iniciasse em janeiro daquele mesmo ano. Não caberia ao Tribunal, que instituiu referida norma, agora discordar do dispositivo que prevê a transição da conduta dos gestores.

Sobre o argumento do recorrente no sentido de que, no exercício de 2011, o Município de Belo Horizonte galgou satisfazer o percentual mínimo de aplicação de recursos na MDE sem computar os gastos com inativos da área da educação, de maneira a tornar o entendimento do Tribunal uma “tábua de salvação” para o gestor, tampouco merece prosperar.

Isso porque, se o gestor, no exercício de 2011 não computou os gastos com inativos no índice da MDE e, mesmo assim, atingiu a exigência mínima, tanto melhor, mas não era sua obrigação fazê-lo, uma vez que o entendimento desta Corte, desde 2006 e da Consulta n. 804.606, respondida em 2009, era o de que, excepcionalmente e em função da circunstância financeira

vivida pelos municípios do Estado, seria permitido tal cômputo, em respeito à razoabilidade administrativa. Assim, não há “tábua de salvação” para o Município que supostamente desrespeita a norma editada pelo Tribunal, porque essa própria norma traz consigo dispositivo que prevê um regime de transição, reconhecendo quão drástica seria a mudança e preocupando-se em garantir ao jurisdicionado a segurança jurídica, princípio caríssimo em nosso ordenamento, como se pode denotar da leitura literal da doutrina supratranscrita.

Ademais, a realidade financeira dos entes federados se altera entre os exercícios por diversas razões, sejam elas derivadas de atos ou mesmo de fatos jurídicos, alheios, por vezes, ao controle do gestor. Dessa maneira, o fato de a Administração ter, com êxito, alcançado a vinculação mínima no exercício de 2011 sem carecer de buscar recursos em outras fontes não obriga o administrador a realizar tal façanha no exercício seguinte, porque, como dito, por uma série de fatores sua realidade financeira pode ser distinta pela simples virada do exercício, além do que a Instrução Normativa n. 9/2011 expressamente previu a norma de transição, não havendo, por isso desobediência ao diploma estabelecido ou intenção do Tribunal em “salvar” as contas do gestor, como pretende o recorrente.

Finalizo esta seção de meu pronunciamento declinando que o Tribunal nunca se afastou da conclusão holística de que os gastos com pessoal inativo, pelas disposições do art. 70 e 71 da Lei 9.394/1996, não poderia compor o índice constitucional de investimento mínimo na MDE. Da leitura atenta do teor da Consulta n. 804.606, julgada em 06/07/2011, percebe-se que o Relator, Conselheiro Eduardo Carone, reconheceu que a natureza jurídica daquela despesa seria previdenciária, não se imiscuindo, assim, nos gastos relativos à MDE. Porém, diante da realidade apresentada pelos entes federados, havendo que se contemplar o princípio da razoabilidade – que consiste, também, em não se poder exigir do gestor conduta que lhe seja excessivamente penosa ou, mesmo, impossível, prestigiando a aplicação irrestrita da lei em detrimento dos fatos que se apresentam –, o então Relator se “curvo[u] a ela”, como ele próprio dissera, permitindo, então, excepcionalmente, que o índice fosse daquela maneira composto.

Portanto, embora substancial a análise do Ministério Público de Contas acerca do não cômputo dos gastos com inativos da área da educação no índice da MDE, o entendimento do Tribunal, proferido à época e mantido até a edição da Instrução Normativa n. 9/2011 (e também após o início de sua vigência, por meio da norma de transição supramencionada), era o de que seria admitida a composição do índice daquela maneira, em face do contexto fático apresentado pelos entes federados, não deixando, por isso, de ignorar o exame de legalidade acerca da questão, exame este que levou esta Corte a considerar excepcional referido entendimento.

Dessa feita, vejo não assistir razão ao recorrente nos pontos abordados neste particular.

Há, também, que se chamar a atenção, neste voto, para o fato de que já foram julgadas contas relativas ao exercício em questão com as mesmas peculiaridades apresentadas pelo Município de Belo Horizonte na prestação de contas originária deste recurso. As contas do governo estadual do exercício de 2012 (Balanço Geral do Estado n. 886.510 – Relator Conselheiro Mauri Torres), não obstante o julgamento inicial tenha decidido pela exclusão dos gastos com inativos da área da educação nas despesas com MDE, foram julgadas incluindo aquela despesa no cômputo do percentual mínimo constitucionalmente definido, após o julgamento, em 19/02/2014, do Pedido de Reexame n. 896.626, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, justamente em respeito ao princípio da segurança jurídica. No julgamento, foi consignado pelo Conselheiro Relator:

[...] Nessa esteira, o novo entendimento adotado pelo Tribunal, pelo fato de não mais permitir a inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo de recursos alocados na MDE, tem, antes de tudo, inegável repercussão financeira e

orçamentária, impossível de ser desprezada no exame da gestão e das contas públicas dos jurisdicionados.

Aliás, no caso específico dos autos, a Instrução Normativa n. 09, de 2011, foi aprovada pelo Tribunal Pleno em 14/12/2011, última sessão plenária daquele ano; e mais, como visto, o normativo foi publicado no Diário Oficial de Contas do dia 20/12/2011. Nessa data, já se encontrava na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, para votação, o Projeto de Lei Orçamentária Anual n. 2.521, de 2011, que, depois de aprovado pelo Legislativo, foi remetido à sanção do Governador do Estado em 22/12/2011, resultando na edição da Lei Orçamentária Anual n. 20.026, publicada no DOEMG no dia 11/01/2012.

Referida Lei previu, na manutenção e desenvolvimento do ensino, a inclusão de despesas com inativos no montante de R\$2.121.974.849,00, equivalentes a 6,78% do total de aplicação de recursos autorizado, da ordem de 28,96%.

Com efeito, a alteração introduzida pela Instrução Normativa n. 09, de 2011, não poderia impor à Administração Pública estadual, já no exercício financeiro de 2012, que deixasse de considerar, na integralidade, as despesas com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo de recursos aplicados na MDE. Isso porque tal restrição ocasionaria, necessariamente, a realocação e vinculação de recursos de aproximadamente R\$2 bilhões de reais, o que, inevitavelmente, afetaria o atendimento a outras áreas de atuação também prioritárias, implicando, por certo, sobretudo em atenção aos princípios que regem a gestão fiscal responsável, reestudo minucioso de todo o arcabouço orçamentário e financeiro e a adoção de complexas técnicas de planejamento para adequar parcela tão significativa de orçamento de tamanha magnitude, como o do Estado de Minas Gerais.

(Pedido de Reexame n. 896.626 – Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014. Relator Conselheiro Gilberto Diniz)

(Sublinhou-se)

Após isso, foram julgadas, em 27/02/2014, as contas do Município de Jequitibá (Prestação de Contas n. 886.631, Relator Conselheiro Cláudio Terrão), aceitando-se, também, aquela forma de cômputo. Baseou-se a decisão no princípio da segurança jurídica e, também, no princípio da isonomia, uma vez que já se havia concedido o tratamento permissivo ao Estado de Minas Gerais, não cabendo, então, violar o tratamento isonômico que deve ser conferido aos jurisdicionados, tratando o Município de Jequitibá de modo distinto. Nas palavras do Relator:

Pelo exposto, considerando o princípio da segurança jurídica, entendo que não se pode negar tratamento isonômico aos jurisdicionados, uma vez averiguadas as mesmas situações fático-jurídicas. Assim, a bem da uniformização das interpretações, entendo que a questão deve ser resolvida no mesmo sentido do referido precedente. Dessa forma, considero cumprido o art. 212 da CF/88.

(Prestação de Contas n. 886.631 – Segunda Câmara, julgado em 27/02/2014. Relator Conselheiro Cláudio Terrão)

E, no acórdão recorrido, o Conselheiro Gilberto Diniz expressamente consignou:

Ressalto, por oportuno, que, na Sessão de 27/2/2014, o Colegiado da Segunda Câmara, ao apreciar as contas de responsabilidade do Prefeito do Município de Jequitibá, relativas ao exercício financeiro de 2012, Processo n. 886.631, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 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.

(Prestação de Contas n. 887.400 – Segunda Câmara, julgado em 09/03/2017. Relator Conselheiro Gilberto Diniz)

Reconheceu-se, portanto, nesta Segunda Câmara que o julgamento prolatado no Balanço Geral do Estado n. 886.510 deve ser estendido aos municípios mineiros, em respeito ao princípio da isonomia.

Ora, o tal princípio se encontra insculpido no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, segundo o qual todos são iguais perante a lei. Esse dispositivo é guardião e pronunciador do princípio norteador do ordenamento constitucional vigente – que constitui fundamento da República (art. 1º, III, da Constituição Federal) –, que é o da dignidade da pessoa humana. Tal dignidade, então, pressupõe a isonomia, razão pela qual sua violação implica em ofensa à ordem constitucional proporcional ao valor desse princípio.

Portanto, uma vez conferido o tratamento supracitado tanto ao Estado de Minas Gerais no exercício em questão quanto ao município supramencionado, não se pode admitir tratamento distinto ao Município de Belo Horizonte. Deve-se, portanto, calcado na segurança jurídica e também no princípio da isonomia, permitir a inclusão dos gastos com pessoal inativo da área de educação no índice constitucional mínimo definido para os investimentos na MDE para o exercício de 2012.

Também afirmou o Ministério Público de Contas que, embora reconheça a aprovação das contas do Estado de Minas Gerais no exercício de 2012 (Balanço Geral do Estado n. 886.510, reformado pelo Pedido de Reexame n. 896.626), naquela ocasião fora firmado TAG entre o Estado e o Tribunal, de maneira a legitimar a aplicação da norma do art. 18-A da Instrução Normativa n. 13/2008, acrescentado pela Instrução Normativa n. 9/2011. Por outro prisma, o Município de Belo Horizonte não avençara qualquer acordo junto ao Tribunal, de maneira que não faria jus à aplicação daquela norma e, conseqüentemente, deveria obedecer estritamente à regra que vedava a inclusão dos gastos com pessoal inativo da educação no índice da MDE.

Contudo, não vejo que o instrumento próprio – e único – a prestar suporte à aplicação do dispositivo do art. 18-A da Instrução Normativa n. 13/2008 seja o TAG, nem que sua ausência seja capaz de afastar a aplicação da norma. Como já aduzido, essa regra possui caráter de transição, levando ao jurisdicionado segurança jurídica, não havendo em seu sentido teleológico qualquer possibilidade de mitigar sua eficácia, sob pena de violentar a própria intenção do órgão editor da norma. Além, extraído do Pedido de Reexame n. 896.626 as palavras do ilustre Relator, Conselheiro Gilberto Diniz:

[...] A propósito, calha registrar que a essência do TAG é a modulação dos efeitos da nova orientação do Tribunal de Contas. Essa modulação, com efeito, tem lastro em normas jurídicas, *v. g.*, os princípios da segurança jurídica, da programação e do equilíbrio orçamentário, e poderia ser formalizada por meio de qualquer outro instrumento, o rótulo ou *nomen juris* nesse particular é questão de somenos relevância.

(Pedido de Reexame n. 896.626 – Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014. Relator Conselheiro Gilberto Diniz)

Então, também não se sustenta o argumento do recorrente nesse sentido.

Por fim, o Ministério Público de Contas indaga a respeito da natureza jurídica dos aportes realizados pelo Tesouro Municipal para cobrir as despesas com o pessoal inativo da educação, afirmando ser tal natureza a previdenciária, razão pela qual não poderia compor gastos com pessoal e, conseqüentemente, não poderia ser incluído nas despesas com MDE ao mesmo tempo em que se incluiria em despesas previdenciárias. A despesa não pode ser bivalente.

Da mesma forma que assiste razão ao recorrente no sentido de afirmar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não permite, por seu art. 70 e 71, a composição do índice constitucional mínimo de investimento em educação pelas despesas com pessoal inativo, assiste também razão

ao *Parquet* de Contas nessa afirmação, mas não diante da aplicação ao caso concreto. Deveras, tal despesa não se classifica contabilmente como sendo de pessoal.

Justamente por isso, repito, o entendimento do Tribunal que permitiu que essa despesa fosse contabilizada no índice constitucional de investimento na MDE é excepcional. Esta Corte também não ignora o fato de que a natureza jurídica das despesas computadas é previdenciária. Porém, o contexto fático apresentado à época da decisão que permitiu referido cômputo fez com que o Tribunal permitisse a composição do índice daquela forma, sendo que se entendeu, posteriormente, que a inclusão dos gastos com inativos ainda seria válida para o exercício de 2012 porque não há que se imaginar possível a reorganização financeira e orçamentária de todo o Município em tão curto espaço de tempo sem que haja repercussões negativas ao desempenho da máquina administrativa.

Assim, não há, também nesse argumento, razão para o provimento do recurso.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **conheço** do recurso, porquanto atendidos seus requisitos de admissibilidade, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, permitindo, para o exercício de 2012, a inclusão dos gastos com inativos da área da educação no índice constitucional mínimo de investimento definido para a MDE.

Intime-se o responsável e os interessados, na forma do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO.)

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

28ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 19/9/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**RETORNO DE VISTA**

#### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais em face de decisão proferida na sessão ordinária da Segunda Câmara do dia 09/03/17, em que se emitiu parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, exercício de 2012, Processo n. 887.400, ao admitir, entre outros gastos, as despesas com inativos da educação na apuração dos recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Na sessão ordinária da Segunda Câmara do dia 09/05/19, o Conselheiro Wanderley Ávila, relator do pedido de reexame, votou, no mérito, pelo desprovimento do pedido, nos seguintes termos da parte dispositiva:

Diante do exposto, conheço do recurso, porquanto atendidos seus requisitos de admissibilidade, para, no mérito, negar-lhe provimento, permitindo, para o exercício de 2012, a inclusão dos gastos com inativos da área da educação no índice constitucional mínimo de investimento definido para a MDE.

Intime-se o responsável e os interessados, na forma do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG.

Em seguida, para melhor análise da questão, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Ao proferir o seu voto, o relator, como razões de decidir, assinalou que o Direito deve buscar sempre conferir segurança ao destinatário das normas, devendo na mesma medida a Administração Pública, que inclui os órgãos de controle, se empenhar no cumprimento desse propósito. Asseverou que, em 2011, o Tribunal editou a Instrução Normativa n. 9/11, que alterou dispositivos da Instrução Normativa n. 13/08<sup>1</sup>, para vedar que os gastos com pessoal inativo da educação fossem computados no índice mínimo de investimento na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o que exigiria mais recursos nessa rubrica para atingir o mínimo constitucionalmente designado.

Acrescentou que o art. 18-A, que prevê a possibilidade de o Tribunal estabelecer prazo para a gradual adequação dos jurisdicionados à nova regra, norma nitidamente protetora do princípio da segurança jurídica, constante da referida instrução, seria suficiente como supedâneo para o entendimento de que o Município, no exercício de 2012, ainda poderia contabilizar os gastos com pessoal inativo na área da educação como componente do índice mínimo de investimento na MDE, embora a vigência da norma proibitiva se iniciasse em janeiro daquele mesmo ano e que não caberia ao Tribunal, que instituiu referida norma, agora discordar do dispositivo que prevê a transição da conduta dos gestores.

No entender do relator o dispositivo se presta a coordenar a transição de uma prática administrativa para a outra, reconhecendo, ele próprio, ser desarrazoado e não garantir segurança ao jurisdicionado a mudança tão repentina de paradigma orçamentário.

Ressaltou que a Instrução Normativa n. 9/11 fora votada na sessão plenária do dia 14/12/11 e publicada no Diário Oficial de Contas no dia 20/12/11, ou seja, praticamente 10 (dez) dias antes do início de sua vigência e quase 4 (quatro) meses após o prazo de envio da proposta de orçamento do Município de Belo Horizonte, Lei Municipal n. 10.369, de 30/12/11, à Câmara Municipal, com um prazo de *vacatio legis* curtíssimo.

Anotou que se o gestor, no exercício de 2011, não computou os gastos com inativos no índice da MDE e, mesmo assim, atingiu a exigência mínima, tanto melhor, mas não era sua obrigação fazê-lo, uma vez que o entendimento desta Corte, desde 2006 e da Consulta n. 804.606,

---

<sup>1</sup> Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, da Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006 e das Leis Federais ns. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 10.845, de 05 de março de 2004 e 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentada pelos Decretos Federais ns. 6.253, de 13 de novembro de 2007 e 6.278, de 29 de novembro de 2007.



respondida em 2009, era o de que, excepcionalmente e em função da circunstância financeira vivida pelos municípios do Estado, seria permitido tal cômputo, em respeito à razoabilidade administrativa.

Completo que não há “tábua de salvação” para o Município que supostamente despreza a norma editada pelo Tribunal, porque essa própria norma traz consigo dispositivo que prevê um regime de transição, reconhecendo quão drástica seria a mudança e preocupando-se em garantir ao jurisdicionado a segurança jurídica, princípio caríssimo em nosso ordenamento.

Registrou ainda o relator que o fato de a Administração ter, com êxito, alcançado a vinculação mínima no exercício de 2011 sem carecer de buscar recursos em outras fontes não obriga o administrador a realizar tal façanha no exercício seguinte, porque, como dito, por uma série de fatores, sua realidade financeira pode ser distinta pela simples virada do exercício, além do que a Instrução Normativa n. 09/11 expressamente previu a norma de transição, não havendo, por isso desobediência ao diploma estabelecido ou intenção do Tribunal em “salvar” as contas do gestor.

Segundo o relator o entendimento do Tribunal, proferido à época e mantido até a edição da Instrução Normativa n. 09/11 (e também após o início de sua vigência, por meio da norma de transição supramencionada), era o de que seria admitida a composição do índice daquela maneira, em face do contexto fático apresentado pelos entes federados, não deixando, por isso, de ignorar o exame de legalidade acerca da questão, exame este que levou esta Corte a considerar excepcional referido entendimento.

Destacou o fato de que já foram apreciadas contas relativas ao exercício em questão com as mesmas peculiaridades apresentadas pelo Município de Belo Horizonte na prestação de contas originária deste recurso, qual seja, as contas do governo estadual do exercício de 2012 (Balanço Geral do Estado n. 886.510 – Relator Conselheiro Mauri Torres).

Salientou que naquela oportunidade, não obstante a deliberação inicial ter sido pela exclusão dos gastos com inativos da área da educação nas despesas com MDE, o Estado de Minas Gerais, em grau de recurso, no Pedido de Reexame n. 896.626, sessão do dia 19/02/14, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, teve acatado seu pedido de inclusão daquela despesa no cômputo do percentual mínimo constitucionalmente definido.

Frisou que, após isso, foram apreciadas, em 27/02/14, as contas do Município de Jequitibá (Prestação de Contas n. 886.631, de minha relatoria), aceitando-se, também, aquela forma de cômputo, baseando-se a decisão no princípio da segurança jurídica e, também, no princípio da isonomia, uma vez que já se havia concedido o tratamento permissivo ao Estado de Minas Gerais.

Rematou que, uma vez conferido o tratamento supracitado tanto ao Estado de Minas Gerais no exercício em questão quanto ao município supramencionado, não se pode admitir tratamento distinto ao Município de Belo Horizonte. Logo, calcado na segurança jurídica e também no princípio da isonomia, deve-se permitir a inclusão dos gastos com pessoal inativo da área de educação no índice constitucional mínimo definido para os investimentos na MDE para o exercício de 2012.

Ponderou, se referindo aos argumentos do Ministério Público de Contas, que não via que o instrumento próprio e único a prestar suporte à aplicação do dispositivo do art. 18-A da Instrução Normativa n. 13/08 seria o TAG, nem que sua ausência fosse capaz de afastar a aplicação da norma.

Destacou a afirmação do *Parquet* de Contas no sentido de que a natureza jurídica dos aportes realizados pelo Tesouro Municipal para cobrir as despesas com o pessoal inativo da educação,

teria natureza previdenciária, razão pela qual não poderia compor gastos com pessoal e, conseqüentemente, não poderia ser incluído nas despesas com MDE ao mesmo tempo em que se incluiria em despesas previdenciárias.

Assentiu o relator, no mesmo sentido do Ministério Público de Contas, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) não permite, por seus arts. 70 e 71, a composição do índice constitucional mínimo de investimento em educação pelas despesas com pessoal inativo. Da mesma forma, reconheceu a caracterização de natureza previdenciária dos aportes realizados pelo Tesouro Municipal. Tal despesa, segundo o relator, não se classifica contabilmente como sendo de pessoal.

Ao final, o relator conclui que:

Justamente por isso, repito, o entendimento do Tribunal que permitiu que essa despesa fosse contabilizada no índice constitucional de investimento na MDE é excepcional. Esta Corte também não ignora o fato de que a natureza jurídica das despesas computadas é previdenciária. Porém, o contexto fático apresentado à época da decisão que permitiu referido cômputo fez com que o Tribunal permitisse a composição do índice daquela forma, sendo que se entendeu, posteriormente, que a inclusão dos gastos com inativos ainda seria válida para o exercício de 2012 porque não há que se imaginar possível a reorganização financeira e orçamentária de todo o Município em tão curto espaço de tempo sem que haja repercussões negativas ao desempenho da máquina administrativa.

Vê-se que o relator partiu, basicamente, de 2 (duas) premissas para desenvolver todo o raciocínio a legitimar sua conclusão de admitir que os gastos com pessoal inativo da educação do Município de Belo Horizonte, no exercício de 2012, fossem computados no índice mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE:

1. a existência de norma de transição (art. 18-A), prevista na Instrução Normativa n. 09/11, que antevê a possibilidade de o Tribunal estabelecer prazo para a gradual adequação dos jurisdicionados à nova regra, que vetou a utilização de gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de investimento na MDE, como garantia de segurança jurídica;
2. o fato de o Tribunal ter admitido computar os gastos com pessoal inativo da educação, para fins de cumprimento do índice mínimo em MDE, quando do julgamento das contas de governo do Estado de Minas Gerais, bem como do Município de Jequitibá, exercício de 2012, e, com isso, ter criado precedente que impediria tratamento distinto ao Município de Belo Horizonte, em respeito ao princípio da segurança jurídica e da isonomia.

No entanto, tais premissas, a meu ver, não se amoldam ao caso concreto do Município de Belo Horizonte, para o exercício de 2012, como se demonstrará a seguir, o que, por conseguinte, não autoriza a incidência do art. 18-A, tampouco a admissão dos gastos com inativos e pensionistas da educação no cômputo do índice mínimo com MDE.

#### **Edição da Instrução Normativa n. 09/11 e incidência da hipótese do art. 18-A**

De início, importa esclarecer que com a superveniência da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB) este Tribunal editou a Instrução Normativa n. 02/97 para estabelecer normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição da República, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias da República, da Emenda Constitucional n. 14/96 e das Leis n.s 9.394/96<sup>2</sup> e 9.424/996<sup>3</sup>.

Desde então – passando pelas Instruções Normativas n. 02/02, n. 08/04, n. 03/07 e n. 06/07 até a Instrução Normativa n. 13/08 – as normas estabelecidas em tais normativos foram no sentido de que os gastos com inativos e pensionistas da área da educação não devem ser computados para fins de comprovação do índice mínimo constitucional com MDE.

Antes mesmo da edição da Instrução Normativa n. 02/97, de 17/12/97, e posterior à publicação da Lei n. 9.394/96 (LDB) este Tribunal, por meio da Consulta n. 450.921/97, sessão do dia 17/09/07, já vinha sinalizando aos seus jurisdicionados acerca da não inclusão dos gastos com inativos nas despesas com MDE:

“9) As obrigações patronais do pessoal da ativa do Setor de Educação entram nos 25% obrigatórios?”

“10) As obrigações patronais dos professores do Ensino Fundamental, no efetivo exercício da função, são incluídas nos 60% obrigatórios para remuneração?”

“11) O pessoal inativo do Setor Educacional pode ser pago com os recursos da Educação?”

Em relação aos três últimos quesitos, o art. 70, inciso I, prevê expressamente que “a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação” são despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Aliás, o art. 7º, “caput”, da Lei 9424, de 24/12/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da República, assegura, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, a serem utilizados pelos Municípios, para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

**Por outro lado, o pessoal inativo deve ser pago com os recursos previdenciários do Município, não podendo ser incluídas essas despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

É essa a resposta, Senhor Presidente.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR )

CONSELHEIRO PRESIDENTE MURTA LAGES:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Posteriormente esse entendimento se manteve, conforme se observa das notas taquigráficas da consulta n. 659.637/02, sessão do dia 30.10.02, em harmonia como o estabelecido nas INs n. 02/97 e n. 02/02:

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SESSÃO DO DIA 30.10.02

ASSUNTO: CONSULTA N. 659637, FORMULADA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE PONTE NOVA, SR. JOSÉ SILVÉRIO FELÍCIO DA CUNHA SOBRE A LEGALIDADE DA INCLUSÃO DA DESPESA COM REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA EDUCAÇÃO NO PERCENTUAL DE 25% APLICADOS NAQUELE SETOR

RELATOR: CONSELHEIRO ELMO BRAZ

<sup>2</sup> Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

<sup>3</sup> Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Ponte Nova, Sr. José Silvério Felício da Cunha, indagando a esta Corte se a despesa com a remuneração dos servidores inativos e pensionistas da Educação pode ser incluída no percentual de 25% (vinte e cinco por cento), aplicados naquele setor.

A douta Auditoria, em preliminar, opinou pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, respondeu às fls. 06/10.

Cumprido ressaltar, por determinação regimental, que este Tribunal manifestou-se sobre esta matéria na resposta à Consulta n. 442.463, formulada pelo Sr. Geraldo Cardoso Lamounier, Prefeito Municipal de Camacho, cujo Relator foi o Conselheiro Sylo Costa.

PRELIMINAR

Presentes os pressupostos de admissibilidade, tomo conhecimento da presente consulta.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

APROVADO, EM PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

**No mérito, respondo nos termos da Consulta de Camacho, de n. 442.463, que, em síntese, entendeu que não se pode incluir a despesa com servidores inativos e pensionistas da Educação no percentual de 25% (vinte e cinco por cento), aplicados naquele setor.**

Para melhor entendimento do consulente, sugiro que se enviem cópias das notas taquigráficas, de inteiro teor, da referida consulta.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

Ainda, quando da apreciação da consulta n. 694.446/05, sessão do dia 17/08/05, este Tribunal reforçou seu entendimento:

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

I - RELATÓRIO

Como se infere do teor da presente Consulta, subscrita pelo Sr. José Adonai Ramos da Cruz, Secretário Municipal de Educação, Esportes e Lazer, o consulente, em face da divergência de orientação, quer saber qual a instrução a ser seguida, pois o Aviso 001/2003, baixado pelo então Conselheiro Presidente Simão Pedro Toledo, em 19/11/03, contrariando a Consulta 659637, de relatoria do Conselheiro Elmo Braz, permite a inclusão das despesas cominativas e pensionistas no percentual apurado com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A matéria mereceu o parecer da Auditoria, cumprindo, assim, o disposto no art. 39, III, do Regimento Interno.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar

Em face da legitimidade da parte e pertinência da matéria, conheço da consulta.

(...)

ACOLHIDA, POR UNANIMIDADE, A PRELIMINAR PROPOSTA PELO RELATOR. IMPEDIDO O CONSELHEIRO EDSON ARGER.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

2. Mérito

Não resta dúvida de que, na Consulta 659637, de 30/10/2002, entendeu o Tribunal que “não se pode incluir a despesa com servidores inativos e pensionistas da educação no percentual 25% (vinte e cinco por cento), aplicados naquele setor”. Entretanto, posteriormente, como se verifica do Aviso 001/2003, o Tribunal autorizou a inclusão daquela despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ora, ambas as orientações têm caráter normativo, logo, se a posterior contraria a primeira, ocorrerá o fenômeno da revogação tácita e foi o que aconteceu.

Assim, como a pré-falada consulta deixou de surtir efeito após a edição do Aviso 001/2003, este, por sua vez, também foi revogado pela Instrução Normativa n. 08/2004, a qual, ao relacionar, no art. 5º, as despesas passíveis de ser realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, não contempla aquelas oriundas de aposentadoria ou pensão, mas apenas as ligadas à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação conforme consta no inciso I.

O art. 70 da Lei n. 9.394/96 normatizou o rol das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino e nele não vislumbrei possibilidade de serem apropriados, no limite fixado pelo art. 212 da Constituição da República, os gastos com pessoal inativo.

E mais, o art. 71, VI, veda, expressamente, a inclusão dos dispêndios com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia, como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Já no art. 70, I, a autorização é para a remuneração e aperfeiçoamento de pessoal docente e demais profissionais ligados à escola, o que, por si só, exclui os proventos dos aposentados deste setor.

### III – CONCLUSÃO

**Ante o exposto, Senhor Presidente, esclareço ao consulente que os proventos dos servidores docentes inativos não podem, com fulcro nos arts. 70, I, e 71, VI, da Lei n. 9.394/96 que instituiu diretrizes e bases da educação nacional, e, também, nos arts. 5º, I, e 6º, VIII, da Instrução Normativa TC 8/2004, ser considerados, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Esse é o meu entendimento, Sr. Presidente.

(...)

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE. IMPEDIDO O CONSELHEIRO EDSON ARGER.

A Instrução Normativa n. 09/11, votada na sessão plenária do dia 14/12/11 e publicada no Diário Oficial de Contas do dia 20/12/11, incluiu o § 1º ao art. 6º da Instrução Normativa n. 13/08, para expressamente excluir os gastos com inativos e pensionistas da área da educação da composição do índice de aplicação no ensino, nestes termos:

Art. 1º O art. 6º da Instrução Normativa n. 13, de 03/12/2008, passa a vigorar com a seguinte redação:  
Art. 6º (...) § 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

A edição da Instrução Normativa n. 09/11, como se vê, veio consolidar expressamente entendimentos proferidos ao longo dos anos, conforme se extrai das consultas citadas, bem como de trechos da consulta n. 804.606/11, invocada pelo relator:

(...)

A indagação trazida pelo Consulente diz respeito, principalmente, à forma de apuração dos percentuais de aplicação no ensino, que, nos seus dizeres, apresenta divergências entre o Sistema Informatizado de Demonstrativos do Ensino – SIDE, deste Tribunal, e o Sistema de Informação sobre os Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, do Ministério da Educação. Argumenta que o SIDE, por meio dos anexos IV e V, aceita a inclusão das despesas com inativos e pensionistas para cômputo do percentual constitucional mínimo de aplicação no ensino, tendo em vista que o sistema não demonstra analiticamente as despesas de Pessoal. E que, todavia, o software do SIOPE, que é analítico, não aceita a inclusão dessas despesas naquele percentual. Como embasamento legal ao

entendimento do Ministério da Educação, o próprio Consultante apresenta a resposta a consulta que consta no sítio do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, onde se verifica que foi alicerçada nos artigos 37 e 40 da CR/88, 70 e 71 da Lei 9.394/96 e 22 da Lei 11.494/07.

**Importa salientar, entretanto, que esse questionamento já foi objeto de manifestação deste Tribunal por meio das consultas n.s 450921, de 17/09/1997, 659637, de 30/10/2002, 694446, de 17/08/2005 e 713677 de 18.03.2009. Em tais processos ficou assentado que as despesas com inativos e pensionistas não podem ser consideradas, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fulcro nos 70, I e 71, VI da Lei 9.394/96 e nos arts. 5º, I, e 6º, VIII, da Instrução Normativa TC 08/2004 (INTC 13/2008, arts. 5º, I e 6º, VII). Na consulta n. 450921 foi aprovado, por unanimidade, que “o pessoal inativo deve ser pago com recursos previdenciários do Município, não podendo ser incluídas essas despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino”.**

Vê-se que a edição da Instrução Normativa n. 09/11, notadamente a inclusão do § 1º ao art. 6º da Instrução Normativa n. 13/08, ao contrário do que afirma o relator, não representou mudança de paradigma, muito menos imposição de nova regra, o que afasta qualquer argumentação de violação à segurança jurídica.

A vedação de utilização dos gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de investimento na MDE é entendimento que remonta ao ano de 1997, como se expôs acima, de tal forma que, ao contrário do juízo do relator, era sim obrigação de qualquer jurisdicionado não computar os gastos com inativos no índice da MDE, prática essa inclusive adotada pela maioria dos municípios, o que pode ser verificado nas Prestações de Contas do Executivo Municipal do exercício de 2012.

Esse entendimento seguiu-se, inclusive, na apreciação das Prestações de Contas do Executivo Municipal do exercício de 2012, consoante as seguintes decisões proferidas pela Segunda Câmara deste Tribunal: Processo n. 887.144, Prestação de Contas do Executivo Municipal de Turmalina, relator Conselheiro Mauri Torres; Processo n. 887.247, Prestação de Contas do Executivo Municipal de Coronel Pacheco, relator Conselheiro Mauri Torres; Processo n. 887.202, Prestação de Contas do Executivo Municipal de Piranga, relator Conselheiro Mauri Torres; Processo n. 887.097, Prestação de Contas do Executivo Municipal de Joaquim Felício, relator Conselheiro Substituto Gilberto Diniz; Processo n. 886.876, Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Vale, relator Conselheiro Substituto Gilberto Diniz; Processo n. 886.737, Prestação de Contas do Executivo Municipal de Chiador, relator Conselheiro Mauri Torres.

Em tais casos, a Unidade Técnica, em suas análises, excluía os valores relativos a gastos com inativos e pensionistas da educação do cômputo com MDE, sendo acompanhada pelo relator, já que o índice constitucional, após as exclusões, ficava ainda acima do mínimo exigido, ou seja, admitia-se a exclusão dos gastos.

Tem-se, ainda, o Processo n. 887.093, da Primeira Câmara, Prestação de Contas do Executivo Municipal de Claro das Poções, relator o Conselheiro José Alves Viana, em que a Unidade Técnica excluiu os valores relativos a gastos com inativos e pensionistas da educação, ficando o índice abaixo do mínimo exigido, e o relator a acompanhou. Ao final as contas de referido município foram rejeitadas. Em sede de Pedido de Reexame (Processo n. 912.175) a decisão foi reformada, para emitir parecer prévio pela aprovação das contas, em virtude de acréscimo de valores anteriormente não informados.

Logo, não pode prosperar o raciocínio de que o Tribunal editou a Instrução Normativa n. 9/11 para vedar que os gastos com pessoal inativo da educação fossem computados no índice mínimo de investimento na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o que exigiria mais recursos nessa rubrica para atingir o mínimo constitucionalmente designado. Ao contrário, a

vedação já existia desde outrora, o que não mudaria a programação orçamentário-financeira dos jurisdicionados que já vinham observando a norma.

Da mesma forma, não há que se falar em prazo de *vacatio legis* curtíssimo em razão de a Instrução Normativa n. 9/11 ter sido votada na sessão plenária do dia 14/12/11 e publicada no Diário Oficial de Contas no dia 20/12/11. A *vacatio legis* é estabelecida para que haja um período de assimilação da nova lei que entrará em vigor depois do prazo determinado, o que não fora feito pela Instrução Normativa, já que não se tratava de regra nova.

A Instrução Normativa n. 09/11 trouxe consigo, ainda, dispositivo (art. 18-A), acrescentado à Instrução Normativa n. 13/08, que faculta a este Tribunal, diante de casos concretos que justifiquem a medida, estabelecer prazo para que o gestor adequue gradualmente a aplicação dos recursos com MDE, nesses termos:

Art. 18-A O Tribunal poderá estabelecer prazo para o jurisdicionado adequar, gradualmente, a aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, observando-se o disposto nesta Instrução Normativa e na legislação aplicável. (Incluído pelo art. 2º da Instrução Normativa n. 09/2011, de 14/12/2011)

Tratou-se, uma vez mais, de positivar expressamente regra para situações fáticas e excepcionais, que já vinham sendo reconhecidas pelo Tribunal, qual seja: aquelas situações, na área previdenciária, em que os municípios estavam criando os fundos próprios para custear as aposentadorias e as pensões e que ainda não se encontravam capitalizados, na sua integralidade, pelo Tesouro para suportar os gastos. Então, trata-se de norma protetora do princípio da segurança jurídica para aqueles que excepcionalmente, diante de casos concretos, justifiquem a medida, que não é o caso do Município de Belo Horizonte, como se demonstrará adiante.

Esse reconhecimento anterior está consignado em trechos da consulta n. 804.606/11, *in verbis*:

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.**

Importa registrar que o Tribunal Pleno, no Assunto Administrativo n. 1.040.482, sessão do dia 23/01/19, ao apreciar petição do Município de Belo Horizonte – em que solicitava, com fulcro no art. 18-A da Instrução Normativa n. 13/08, ao argumento de existência de déficit atuarial no Regime Próprio de Previdência (RPPS), a exclusão gradativa dos gastos com inativos e pensionistas da área da educação no cômputo do percentual destinado à aplicação em MDE – julgou improcedente o pedido e manteve a exclusão dos gastos com inativos e pensionistas da educação do cômputo com MDE para as prestações de contas relativas ao período de 2014 a 2024, haja vista que em 2012 e 2013 já havia decisão específica sobre o tema, no âmbito das Prestações de Contas do Executivo Municipal.

Em referida decisão foi sustentado que a expressão *poderá*, utilizada na redação do art. 18-A, não deixa dúvida de que o estabelecimento do prazo para adequação em favor do jurisdicionado configura uma *faculdade* conferida a este Tribunal e que eventual decisão sobre a aplicação ou não de referido dispositivo não pode recair sobre imprevisível casuismo do julgador, não havendo que se falar em pura discricionariedade ou voluntarismo no processo.

Registrou-se, ainda, como razões de decidir, que o regime foi previsto originalmente para acudir os jurisdicionados nos primeiros momentos de vigência da norma. Assim, aplicar o art. 18-A da IN n. 13/08 fora de sua hipótese de incidência, isto é, para situações que não ostentam as mesmas características e que não representam risco de violação à segurança jurídica e ao planejamento financeiro-orçamentário dos jurisdicionados, representaria, aí sim, verdadeira ofensa às exigências de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade do Direito<sup>4</sup>, porquanto se estaria negando vigência à norma do art. 6º da IN n. 13/08, existente e válida há anos.

Tais hipóteses de incidência, por certo, seriam aquelas que anteriormente já vinham sendo admitidas como exceção à regra, quais sejam: situações em que os municípios estavam criando os fundos próprios para custear as aposentadorias e as pensões e que ainda não se encontravam capitalizados, na sua integralidade, bem como aquelas em que, diante do caso concreto, o Tribunal reconhecesse a existência de situações fático-jurídicas excepcionais, isto é, para situações que ostentassem as mesmas características e que não representariam risco de violação à segurança jurídica e ao planejamento financeiro-orçamentário dos jurisdicionados.

É o caso da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Jequitibá, desprovido de regime próprio de previdência, Processo n. 886.631, exercício de 2012, de minha relatoria, em cujo parecer prévio, emitido em 27/02/14, ficou registrado:

No que tange ao descumprimento do limite percentual mínimo estabelecido na Constituição Federal para os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, o defendente alegou que, embora a redação do §1º do art. 6º da Instrução Normativa n. 13/08, incluído pela Instrução Normativa n. 09/11, preveja a exclusão, da aplicação, de recursos referentes a despesas com aposentadorias na manutenção e desenvolvimento do ensino, **o Município de Jequitibá jamais instituiu regime de previdência própria, sendo que alguns servidores se encontravam aposentados e recebiam proventos diretamente dos cofres do município, não estando estes inclusos nos quadros do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.**

Argumentou, ainda, que o valor pago aos aposentados da educação constitui aplicação no ensino, sendo ele previsto no orçamento e pago com recursos do tesouro municipal da mesma forma que os servidores da ativa.

Para fundamentar suas alegações, o gestor cita o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas na Consulta n. 804606.

A Unidade Técnica, após analisar as alegações do gestor, concluiu que a exclusão efetuada dos mencionados gastos com inativos foi devida, tendo em vista o comando introduzido pelo art. 1º da Instrução Normativa n. 09/11, posteriormente ao entendimento manifestado na Consulta n. 804606.

De fato, até a edição da IN n. 09/11, que introduziu alterações na IN n. 13/08, **o Tribunal de Contas admitia, excepcionalmente, a inclusão dos gastos com inativos da educação no cômputo do percentual mínimo de aplicação de recursos no ensino, enquanto não capitalizados os fundos previdenciários instituídos para suportar as despesas com os servidores aposentados. Em**

---

<sup>4</sup>ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.



**outras palavras, admitia-se a inclusão dos gastos com inativos quando não custeados com recursos dos fundos previdenciários e sim com os recursos do tesouro.**

Entretanto, com o advento da mencionada Instrução Normativa, a partir do exercício financeiro de 2012 não poderiam mais ser considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

Todavia, deve ser ressaltado recente precedente do Tribunal de Contas no que tange às contas de governo do Estado de Minas Gerais, em que foi admitido que o percentual mínimo de alocação de recursos no ensino, a ser consignado no parecer prévio do Tribunal sobre as contas do exercício financeiro de 2012, contemplasse também os gastos com inativos da educação custeados com recursos oriundos do tesouro estadual (Processo n. 896.626 – Pedido de Reexame).

Na análise das contas do Governador, a Unidade Técnica havia impugnado, no cômputo do índice mínimo de aplicação no ensino, as despesas com inativos da educação, tendo em vista as disposições da Instrução Normativa n. 09/11. Esse ajuste alterou o percentual de 32,17%, consignado na prestação de contas, reduzindo-o para 23,14%, concluindo-se que não foi observado o art. 212 da CF/88.

No entanto, na apreciação do Pedido de Reexame, no qual o recorrente pleiteou que fosse mantido o percentual de 32,17%, em cujo cálculo fora incluída a despesa com inativos, a matéria foi analisada e sopesada sob a ótica do Direito, e não somente da legalidade estrita, e, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, prevaleceu o entendimento de se considerar os gastos com inativos da educação suportados pelo tesouro no cálculo e composição do índice mínimo de recursos aplicados no ensino, conforme sobressai de trechos do parecer do relator aprovado na Sessão Plenária de 20/02/14, transcritos *in verbis*:

(...)

Pelo exposto, considerando o princípio da segurança jurídica, **entendo que não se pode negar tratamento isonômico aos jurisdicionados, uma vez averiguadas as mesmas situações fático-jurídicas.** Assim, a bem da uniformização das interpretações, entendo que a questão deve ser resolvida no mesmo sentido do referido precedente. Dessa forma, considero cumprido o art. 212 da CF/88.

Assiste razão em parte ao relator quando afirma que “o entendimento desta Corte, desde 2006 e da Consulta n. 804.606, respondida em 2009, era o de que, excepcionalmente e em função da circunstância financeira vivida pelos municípios do Estado, seria permitido tal cômputo, em respeito à razoabilidade administrativa”. Excepcional sim, mas não é a circunstância financeira vivida pelos municípios que os afastaria da regra e sim a constatação de situações fático-jurídicas excepcionais atinentes ao regime previdenciário, diante das quais, o não afastamento da regra, representaria risco de violação à segurança jurídica e ao planejamento financeiro-orçamentário do jurisdicionado.

Perceba-se, a maioria dos jurisdicionados não utilizaram os gastos com inativos e pensionistas no cômputo com MDE. Essa era e é a regra. Não se pode agora, converter a exceção em regra.

Observa-se, então, com a introdução do art. 18-A, a positivação no ato normativo do Tribunal, de norma a dar supedâneo às decisões que, diante da realidade, reconheciam situações fático-jurídicas excepcionais. Trata-se apenas de reforço de entendimentos anteriores já exarados por este Tribunal. De resto, nenhuma mudança de paradigma. Logo, o dispositivo não se presta a coordenar a transição de uma prática administrativa para a outra, até porque não há guinada de entendimento, muito menos virada “Copérmica” de pensamento. No meu entendimento, portanto, a premissa invocada não se sustenta.

Desta forma, a previsão do art. 18-A, criado para normatizar situações que anteriormente o Tribunal já vinha reconhecendo, de forma alguma pode servir de supedâneo para que qualquer jurisdicionado entenda que poderia contabilizar os gastos com pessoal inativo na área da educação como componente do índice mínimo de investimento na MDE, inclusive no exercício de 2012, isso chocaria com todo o entendimento construído pelo Tribunal ao longo dos anos em que orientou os seus jurisdicionados.

**O julgamento das contas de governo do Estado de Minas Gerais, bem como do Município de Jequitibá, ambos do exercício de 2012, como precedente que impediria tratamento distinto ao Município de Belo Horizonte, em respeito ao princípio da segurança jurídica e da isonomia.**

No que diz respeito à premissa, invocada pelo relator, de que o julgamento das contas do governo do Estado de Minas Gerais, bem como do Município de Jequitibá, ambas do exercício de 2012, representaria precedente que impediria tratamento distinto ao Município de Belo Horizonte, em respeito ao princípio da segurança jurídica e da isonomia, as situações fático-jurídicas de cada uma, como se demonstrará a seguir, revelam que as situações daqueles entes se diferenciam da vivenciada pelo Município de Belo Horizonte.

De plano, importa esclarecer que em 2012 valia-se o Estado de Minas Gerais de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG que fixou para aquele ano o cumprimento do índice mínimo com gasto em MDE no percentual de 22,82%. No julgamento de mérito das contas de governo, Processo n. 886.510, sessão do Tribunal Pleno do dia 19/06/13, entendeu-se que, no exercício de 2012, o Governo do Estado de Minas Gerais aplicou o montante de R\$7,299 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa uma aplicação de 23,14% da receita vinculável, que foi de R\$31,538 bilhões, cumprindo, portanto, o índice pactuado no citado TAG.

Deve-se registrar que nesse julgamento os gastos com inativos e pensionista da educação não foram admitidos no cômputo com MDE. Nesse sentido colaciona-se trecho do voto do relator, Conselheiro Mauri Torres:

A propósito, a Secretaria de Estado de Fazenda informou que, em razão de os recursos alocados para custear os gastos com os inativos serem oriundos do Tesouro Estadual, seu cômputo na aplicação do percentual mínimo de despesas destinadas para a educação se coaduna com o entendimento deste Tribunal de Contas esposado na Consulta n. 804606, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, apreciada na sessão do Tribunal Pleno de 06/07/2011. Segundo o parecer emitido no bojo dessa Consulta, o Tribunal de Contas aceitaria excepcionalmente a inclusão dos gastos com inativos no cálculo do limite constitucional de aplicação em educação até a capitalização dos fundos de previdência.

**Outrossim, a SEPLAG consignou que referida inclusão não comprometeu, por parte do Estado de Minas Gerais, a aplicação integral do percentual mínimo de despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino acordado no Termo de Ajustamento de Gestão.**

Reexaminando a matéria, a Unidade Técnica aduziu a ausência de amparo normativo para a inclusão desses gastos, diante da já mencionada IN/TCEMG n. 09/2011, que expressamente veda o cômputo de despesas com inativos para fins de cumprimento do índice mínimo constitucional. Ademais, reconheceu que prospera a alegação da SEPLAG de que a inclusão desses gastos não comprometeu o cumprimento do índice pactuado no bojo do citado TAG.

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.**

Ao final, o Tribunal Pleno concluiu pela emissão de parecer prévio favorável à **aprovação** das contas anuais prestadas pelo Senhor Antônio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2012.

O então Governador, irrisignado com a decisão, no ponto que excluiu os gastos com inativos e pensionista da educação no cômputo com MDE, interpôs Pedido de Reexame, Processo n.

896.626, distribuído ao Conselheiro Gilberto Diniz, que assim resumiu os argumentos do recurso:

O Recorrente, às fls. 1 a 4 destes autos, a despeito de o parecer prévio emitido pelo Tribunal consignar conclusão pela aprovação das contas, insurge-se contra a forma de apuração do índice de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, no exercício financeiro em análise, reiterando que o Estado cumpriu o mandamento contido no art. 212 da Constituição da República, porquanto as despesas pertinentes àquele segmento totalizaram R\$10,145 bilhões, o que representou o índice de 32,17% em relação ao total da receita resultante de impostos, aí compreendida a proveniente de transferências.

Aduz o Recorrente que o Tribunal Pleno, contrariando posição dominante e pacificada nesta Corte quanto à sistemática de apuração dos gastos do ensino, encampou o entendimento da equipe técnica da CAMGE, que, amparada na Instrução Normativa n. 13, de 2008, deste Tribunal, alterada pela de n. 09, de 2011, excluiu da composição do índice mínimo de aplicação no ensino as despesas atinentes ao pagamento dos servidores inativos da Secretaria de Estado da Educação, da Fundação Helena Antipoff, da Universidade do Estado de Minas Gerais e da Universidade Estadual de Montes Claros, no valor de R\$2,984 bilhões, correspondentes a 9,46% da receita líquida de impostos.

Reforçando os argumentos da Secretaria de Estado de Fazenda, sustenta o Recorrente que, por se tratar de recursos destinados ao custeio de gastos com inativos oriundos do tesouro estadual, seu cômputo no percentual mínimo de despesas destinadas à educação coaduna-se inteiramente com o entendimento deste Tribunal esposado na Consulta n. 804.606, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, levada à apreciação do Tribunal Pleno na Sessão de 06/7/2011. Na ocasião, admitiu-se como regular o cômputo de despesas com o pagamento de servidores inativos, em virtude da transição representada pela capitalização, pelo tesouro do Estado, de fundo previdenciário criado no âmbito do Estado de Minas Gerais, com vistas a custear o pagamento dos servidores inativos.

O Excelentíssimo Governador salienta que, em decisões anteriores, relativas aos exercícios de 2009, 2010 e 2011, o Tribunal acolheu a aludida sistemática de apuração das despesas com a educação, em razão das peculiaridades do caso concreto, bem como à luz dos princípios constitucionais orientadores da matéria, destacando, ainda, que se encontra em plena vigência o Termo de Ajustamento de Gestão, firmado entre o Tribunal de Contas e o Governo do Estado, com fundamento nos arts. 93-A e 93-B da Lei Complementar n. 120, de 2011.

Ao final, requer o acolhimento do pedido de reexame para que seja modificada a decisão recorrida, especificamente no que toca à forma de apuração do índice relativo aos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando-se o percentual de 32,17% apresentado no Balanço Geral do Estado, Processo n. 886.510, e demais consectários.

Das razões recursais extrai-se que a situação fático-jurídica do Estado de Minas Gerais reside em: i) transição representada pela capitalização, pelo tesouro do Estado, de fundo previdenciário criado no âmbito do Estado de Minas Gerais, com vistas a custear o pagamento dos servidores inativos e ii) decisões anteriores, relativas aos exercícios de 2009, 2010 e 2011, em que o Tribunal acolheu a aludida sistemática de apuração das despesas com a educação, em razão das peculiaridades do caso concreto.

No julgamento do referido pedido de reexame, sessão do dia 19/02/14, acolhendo o voto do relator, deu-se provimento ao recurso para acolher as razões aduzidas pelo recorrente. No que importa ao caso em questão, destaca-se trecho do voto do relator em que expõe a situação fático-jurídica do Estado de Minas Gerais, que justificou a sua decisão:

Nesse particular, o Tribunal de Contas, de acordo com as respostas dadas às Consultas n. 713.677, de 22/4/2009, e n. 804.606, de 06/7/2011, diante da realidade fática enfrentada pelo Estado de Minas Gerais, bem como pelos municípios mineiros, mormente no que diz respeito à capitalização dos fundos de previdência dos servidores públicos, cujo histórico tem inegavelmente revelado dificuldades financeiras no aporte dos recursos necessários para garantir a sua efetiva e satisfatória implantação, admitia, excepcionalmente, a inclusão dos gastos com inativos da educação no cômputo do percentual mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, enquanto não capitalizados os fundos previdenciários instituídos para suportar as despesas com os servidores aposentados.

A esse respeito, não se pode olvidar que o entendimento consubstanciado nos pareceres dados em respostas às consultas formuladas a esta Corte de Contas constitui fonte de orientação para os gestores públicos estaduais e municipais, máxime para a prática de atos administrativos e elaboração de projetos de leis orçamentárias a serem submetidos à apreciação do correspondente Poder Legislativo.

Nesse contexto, retrocedendo aos pareceres prévios emitidos nos três exercícios financeiros anteriores ao que está sendo objeto deste reexame, quais sejam, 2009, 2010 e 2011, verifica-se que a conduta adotada pelo Governo Estadual na apuração do índice de aplicação de recursos na área da educação, e que foi acolhida pelo Tribunal de Contas, respaldou-se na orientação esposada nas respostas às citadas Consultas n. 713.677 e n. 804.606.

(...)

Diante da escassez de recursos e das demandas sociais por bens e serviços públicos de melhor qualidade, realocar verbas de outras áreas, para atender imediatamente à mudança do paradigma até então adotado por este Tribunal, significaria, por exemplo, já no exercício financeiro de 2012, cuja Lei Orçamentária já estava aprovada, retirar o correspondente a 40% das despesas orçadas na função Segurança Pública (R\$5.285.236.700,00) ou a 70% dos recursos destinados à região administrativa do Norte de Minas (R\$3.024.813.173,00), que, conforme consta no PPAG/2012/2015, representa uma das regiões *“que se caracterizam por um baixo dinamismo econômico e que necessitam de maior atenção do Estado para promover o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população”*.

E mais, é de conhecimento notório a situação deficitária do Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP – que depende sistematicamente de aportes de recursos financeiros do tesouro do Estado para arcar com os benefícios a serem pagos aos segurados, incluídos os inativos da área da educação, que oneram significativamente as despesas previdenciárias. A esse respeito, conforme consta no relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais, o déficit atuarial do FUNFIP, no exercício financeiro de 2012, foi de R\$5,441 bilhões, dos quais 54,83% são destinados às despesas com inativos do setor da educação.

Nessa linha de raciocínio, a modulação dos efeitos da mudança de entendimento prevista expressamente na Instrução Normativa n. 09, de 2011, que, com relação ao Estado de Minas Gerais, está consubstanciada no TAG celebrado entre esta Corte e o Governo estadual, apresenta-se como técnica jurídica lícita, necessária e, até, indispensável para estabelecer, *in casu*, a redução gradual dos gastos com inativos da educação suportados pelo tesouro no cálculo e composição do percentual mínimo de recursos aplicados na MDE.

Não se pode olvidar, ademais, que parcela significativa dos servidores públicos na ativa está lotada em áreas sensíveis de atuação da Administração Pública, especialmente saúde, educação e segurança, em relação às quais a sociedade reclama sempre expansão qualitativa e quantitativa dos serviços. As despesas destinadas a esses segmentos representam obrigações permanentes, sobre as quais o gestor muitas vezes não pode dispor porquanto não contingenciáveis. Vale dizer, a gestão pública, além de complexa, requer satisfatórios e disponíveis recursos para o alcance dos anseios sociais. *In casu*, a maior parte dos recursos destinados à educação refere-se a pagamento de servidores ativos, cujas remunerações são consideradas como despesas próprias à MDE, as quais, gradativa e invariavelmente, passarão, a médio e longo prazo, a ser consideradas como gastos com inativos.

Diante das razões expendidas, é forçoso reconhecer que assiste razão ao Recorrente em pleitear que o percentual mínimo de alocação de recursos na MDE, a ser consignado no parecer prévio do Tribunal sobre as contas do exercício financeiro de 2012, contemple também os gastos com inativos da educação. Passo, assim, a analisar a pretensão do Recorrente, para que seja considerado o percentual de 32,17% como índice válido de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme apresentado no Balanço Geral do Estado.

A situação fático-jurídica das contas de governo do Estado de Minas Gerais, do exercício de 2012, consistente na transição representada pela capitalização, pelo tesouro do Estado, de fundo previdenciário criado no âmbito do Estado de Minas Gerais, com vistas a custear o pagamento dos servidores inativos, se insere na hipótese de incidência do art. 18-A da IN n. 13/08 porque ostentava as mesmas características das situações fáticas e excepcionais que já vinham sendo reconhecidas pelo Tribunal, qual seja: aquelas situações, na área previdenciária, em que os

municípios estavam criando os fundos próprios para custear as aposentadorias e as pensões e que ainda não se encontravam capitalizados, na sua integralidade, pelo Tesouro para suportar os gastos.

Além do mais, decisão em sentido contrário, representaria risco de violação à segurança jurídica e ao planejamento financeiro-orçamentário do jurisdicionado, haja vista que o Tribunal em decisões anteriores, relativas aos exercícios de 2009, 2010 e 2011, vinha acolhendo a aludida sistemática de apuração das despesas com a educação, em razão das peculiaridades do caso concreto do Estado.

As contas do Executivo Municipal de Jequitibá, exercício de 2012, como já demonstrado, representou, à época do julgamento, com os elementos constantes dos autos, a hipótese de incidência do art. 18-A, isto é, situação que ostentava as mesmas características da hipótese normativa. Tratava-se de exceção à regra, diante da situação de inexistência de regime próprio de previdência. E como tal não se podia negar tratamento isonômico, uma vez averiguadas as mesmas situações fático-jurídicas ou situação ainda mais gravosa.

Vê-se que nas contas de governo do Estado de Minas Gerais, bem como do Município de Jequitibá, ambos do exercício de 2012, as situações fático-jurídicas se assemelham àquelas em que anteriormente o Tribunal vinha reconhecendo como autorizadoras da inclusão do gasto com inativos no MDE. E nesses casos se o tratamento não fosse isonômico, porque similares as realidades, por certo poderia transparecer casuismo do julgador ou voluntarismo no processo.

Eis a razão de, na ocasião do julgamento do Pedido de Reexame do então Governador, ter deixado consignado:

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Senhora Presidente, como ficou bem definido no voto do Relator, a questão não está mais em definir o que se computa ou não em despesas para apuração do índice na manutenção e desenvolvimento do ensino. A posição do Tribunal ficou muito bem definida na Instrução Normativa de 2011 e também a posição do Estado.

A questão, como bem levantada pelo Relator, trata da modulação dos efeitos da mudança dessa interpretação, porque, quer queira quer não queira, nós estamos falando de um processo de décadas, de interpretação firme do Tribunal no sentido que evidentemente gerou uma expectativa legítima no Estado, e essa expectativa legítima, como bem ressaltada também pelo Relator, está associada à segurança jurídica, notadamente quanto ao planejamento, seja ele público ou privado; não há possibilidade de um planejamento adequado sem um mínimo de estabilidade.

Então a questão é essa, é a modulação dos efeitos quanto à mudança da interpretação. E se a questão é a modulação dos efeitos quanto à mudança, a única coisa que posso entender sob essa perspectiva é que o Tribunal assumiu, e de forma muito adequada, como já bem disse o Relator, a condição de protrair no tempo a interpretação que ele vinha até então adotando, em face de toda essa conjugação de complexidade também, ressaltada aí, de planejamento administrativo, orçamentário e financeiro.

Enfim, acompanho o voto do Relator, porque muito bem fundamentado nos princípios da segurança jurídica e no princípio do planejamento administrativo orçamentário e financeiro.

Tratava-se de conferir o mesmo tratamento que anteriormente já vinha sendo dado em exercícios anteriores, quando o Tribunal vinha acolhendo a aludida sistemática de apuração das despesas com a educação, em razão das peculiaridades do caso concreto do Estado de Minas Gerais, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e do planejamento administrativo orçamentário e financeiro, como se deixou registrado.

A prestação de Contas do Município de Belo Horizonte, do exercício de 2012, denota uma situação fático-jurídica destoante das contas de governo do Estado de Minas Gerais, bem como do Município de Jequitibá, do mesmo exercício. Isso porque o Município de Belo Horizonte não contemplava os gastos com inativos e pensionistas no cômputo com MDE.

A situação do Município de Belo Horizonte se amolda mais à situação da maioria dos municípios, que de forma correta não computavam os gastos, do que daqueles que, excepcionalmente, e diante das situações fático-jurídicas na área previdenciária, utilizavam esses gastos, de forma que uma mudança de entendimento para estes, de forma repentina, violaria por certo o princípio da segurança jurídica.

A situação fático-jurídica das contas de governo do Município de Belo Horizonte, do exercício de 2012, não se insere na hipótese de incidência do art. 18-A da IN n. 13/08, porque não ostenta as mesmas características da hipótese normativa que valeu para as contas de governo do Estado de Minas Gerais e para o Município de Jequitibá.

Além do mais, não há risco de violação à segurança jurídica e ao planejamento financeiro-orçamentário do jurisdicionado, haja vista que o Tribunal em decisões anteriores, 2010 e 2011, não vinha acolhendo os gastos com inativos e pensionistas no cômputo com MDE, em razão das peculiaridades do caso concreto do Município, até porque elas não eram consideradas pelo próprio ente municipal quando da apresentação da prestação de contas.

Ademais, o Município de Belo Horizonte, como já se afirmou acima, não se valeu no exercício de 2011, dos gastos com inativos e pensionistas no cômputo com MDE. A sua programação orçamentária para os exercícios de 2008, 2009 e 2010, consoante informação disponível em seu sítio institucional<sup>5</sup>, não contemplava os gastos com inativos e pensionistas no cômputo com MDE, conforme quadros de detalhamento de despesas.

A revelar a veracidade das razões aqui invocadas, importa resgatar a manifestação da Unidade Técnica nos autos da Prestação de Contas do exercício em questão (2012), consoante fls. 370/373v:

**III – Cômputo dos Gastos com inativos para o percentual de aplicação no ensino mediante Termo de Ajustamento de Gestão.**

O município de Belo Horizonte às fls. 309/313, postula prazo para exclusão gradual dos gastos com inativos/pensionistas, a partir do exercício de 2012 até o 2024, do cômputo para o percentual de aplicação no ensino previsto no art. 212 da Constituição Federal.

Para tanto, alega, em síntese, a não capitalização integral dos Fundos que compõem o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município, considerando ser o Tesouro Municipal a principal fonte de custeio dos gastos com inativos e pensionistas.

Sustenta que a desconsideração dos gastos com inativos para implementação do percentual de 25%, implicaria a desfiguração total do orçamento em face da inexistência de recursos para tanto.

Pleiteia, a tanto, prazo para a adequação gradual à norma inscrita nos artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.364/96, que veda o cômputo dos gastos com inativos e pensionistas na aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Análise**

Considerada a existência do óbice legal ao cômputo dos dispêndios com inativos e pensionistas para o alcance do percentual mínimo de aplicação no ensino, resta clara a opção do requerente de pleitear junto a esta Corte prazo para adequação à norma nos termos do disposto no art. 18 – A da Instrução Normativa n. 13, de 03/12/2008, com redação dada pela Instrução Normativa n. 09/2013:

(...)

A concessão de prazo para o fim descrito na norma foi inicialmente concebida por esta Corte, frisasse, há dez anos, por meio de decisão datada de 26 de abril de 2006, subscrita pelos Conselheiros que à época compunham o pleno desta Casa, com objetivo de permitir que os fundos previdenciários dos

<sup>5</sup> Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-loa-2010>. Acessado em: 19/07/2019.

municípios pudessem ser capitalizados. Essa decisão foi positivada somente no ano de 2011 por meio da IN 09/2011.

Trata-se de medida excepcionalíssima, adotada por esta Corte tendo em vista o interesse público contido na necessidade de possibilitar aos fundos municipais absorverem recursos financeiros suficientes ao custeio das aposentadorias dos servidores.

**Entretanto, é preciso ter em mente que a concessão do benefício dilatatório obedece a um princípio democrático consubstanciado na verificação do atendimento do interesse público, uma vez que a gestão eficiente dos recursos públicos veda a concessão automática de quaisquer benefícios, mediante mero requerimento da parte interessada, sem a demonstração inequívoca da ocorrência da situação de direito ou de fato que determinaria a autorização, como *in casu*, para o descumprimento de lei.**

(...)

No caso em exame, está claro que a concessão do prazo acima referido dependeria da demonstração pelo interessado da ocorrência de circunstância na qual o cumprimento do que determina a legislação seria impossível.

Para esse fim, o argumento central do requerente, foi o da inexistência de recursos para o custeio de gastos que substituíram as despesas com o pessoal inativo da educação para o alcance do índice mínimo do art. 212 da Constituição Federal.

Ou seja, não podendo ser computados os gastos com inativos e pensionistas da educação, o tesouro municipal estaria obrigado a desembolsar mais recursos para alcançar o índice, o que, segundo alega (pág. 311v), implicaria na “desfiguração” do orçamento impedindo o aporte de recursos necessários ao custeio de aposentadorias e pensões.

Portanto, a admissão por esta Corte do pedido dilatatório previsto no art. 18-A da IN 09/2011 estaria condicionada à verificação da existência do motivo do ato concessório consubstanciado na impossibilidade financeira e orçamentária do aporte de recursos pelo Tesouro Municipal para custear as despesas equivalentes ao valor dos gastos com inativos.

Compulsando os autos verifica-se que o Órgão Técnico apurou para o exercício de 2012, um índice de aplicação no ensino pelo Município de 23,40% (índice verificado na ocasião) da receita de impostos e transferências constitucionais, escoimados os gastos com inativos da educação, por não constarem estes do rol de despesas previstas para este fim no art. 70 da lei Federal n. 9.394/96 (fl. 271).

Gastos esses declarados às fls. 341 pelo requerente informando ter o Tesouro Municipal aportado no exercício de 2012 R\$86.050.000,00 com servidores inativos da educação.

Naquela assentada, concluiu, ainda o Órgão Técnico, após a análise da defesa complementar apresentada às fls. 258 a 266, que o Município de Belo Horizonte permanecia descumprindo o art. 212 da Constituição da República, tendo sido apurado gastos com ensino no valor de R\$900.206.876,86, correspondente ao percentual já referido de 23,40% da receita base de cálculo.

O demonstrativo da Aplicação no Ensino - Anexo I - para o exercício em análise - obtido do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – SIA CE – indica que o valor equivalente ao percentual constitucional a ser alcançado, seria de R\$961.559.549,22 considerada a base de cálculo, à época, correspondente ao valor de R\$3.846.238.199,29.

O confronto desses valores indica um cenário no qual o alcance do percentual constitucional exigiria, **excluído o gasto com inativos**, um investimento complementar pelo Município de R\$61.352.670,46.

Na mesma linha de análise, tem-se que, para o exercício de 2013, considerada uma receita base de cálculo na ordem de R\$4.162.213.378,40, teria sido necessária a aplicação de R\$123.761.955,38 para o cumprimento do percentual constitucional correspondente ao valor de R\$1.040.553.344,60, se excluído o gasto com inativos da educação.

Nos dois exercícios seguintes o cenário não sofreu alteração significativa, consideradas as receitas base de cálculo e os valores correspondentes ao percentual constitucional, sendo importante mencionar que os índices estão sendo analisados.

O ano de 2014 apresentou uma receita base de cálculo na ordem de R\$4.561.730.562,29, sendo que o valor correspondente ao índice constitucional correspondia a R\$1.140.432.640,57.

Para o ano de 2015 a receita atingiu o valor de R\$4.574.412.496,00 sendo que o valor correspondente ao índice constitucional correspondeu a R\$1.143.603.124,00.

(...)

Nota-se que a evolução do valor correspondente ao percentual constitucional ano a ano, não indica aumento impactante da necessidade de investimento a partir do ano de 2011, quando o município alcançou o percentual mínimo de aplicação no ensino, considerada a evolução proporcional de receita no mesmo período.

A correlação desses valores deveria indicar uma magnitude de gasto suficiente a causar a desfiguração do orçamento alegada pelo requerente.

Deveria demonstrar à evidência a inexistência de recursos para o custeio de gastos que substituíram as despesas com o pessoal inativo da educação para o alcance do índice mínimo do art. 212 da Constituição Federal.

Entretanto, o cenário financeiro e orçamentário projetado, na hipótese de exclusão dos valores gastos com os inativos da educação, na ordem de valores indicada, não demonstra uma necessidade de investimento incompatível com as receitas verificadas.

O quadro abaixo demonstra a evolução da receita realizada do Município de Belo Horizonte a partir de 2010:

	RECEITA REALIZADA (R\$)
2010	6.450.690.520,00
2011	7.737.162.211,00
2012	8.873.378.665,00
2013	9.999.419.645,00
2014	8.961.952.084,59
2015	8.993.009.545,23

Fonte: SIACE- LRF e Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM

**O cenário financeiro projetado pelos valores acima descritos, não sugere, à toda evidência, impossibilidade financeira e orçamentária para os investimentos necessários à substituição das despesas com inativos.**

**Indica, ao contrário, ser possível o custeio das despesas necessárias ao alcance do percentual constitucional, mediante adoção de planejamento financeiro adequado, não obstante a exclusão das despesas com inativos e pensionistas, não se verificando relação de causalidade entre a necessidade dos gastos previdenciários especificados e a impossibilidade do cumprimento do percentual constitucional de aplicação no ensino.**

**Verifica-se, portanto, a inexistência da circunstância autorizadora da concessão de prazo prevista no art. 18-A da IN 09/2011, em face da ausência do motivo para prática do ato por esta Corte.**

De outro lado, é preciso considerar, ainda, que a possibilidade da concessão do prazo para adequação dos municípios à legislação pertinente ao atendimento do índice do ensino, remonta ao ano de 2006, há dez anos passados, portanto.

Nesse período a economia do país atravessou uma de suas melhores épocas, com crescimento acentuado da receita (quadro acima), e, conseqüentemente, aumento considerável de recursos aos cofres municipais.

No entanto, a despeito do aumento da receita e da necessidade de investimento de valores pouco significativos diante da receita anual para o alcance do índice constitucional, conforme acima demonstrado, o município persistiu no cômputo das despesas com inativos para o alcance do índice.

Nessa circunstância a concessão do prazo na forma requerida além de afrontar a legislação correlata, desvaloriza o esforço dos jurisdicionados que, com sacrifício e esforço de planejamento cumpriram os ditames legais.

Por essas razões, entende este Órgão Técnico, smj., que, no cenário orçamentário financeiro projetado, não se vislumbra o impacto orçamentário alegado pelo requerente, suficiente a justificar



a concessão de novo prazo para adequação do município de Belo Horizonte aos ditames dos artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.364/96.

De todo o exposto até aqui, vê-se que as situações fático-jurídicas das contas de governo do Estado de Minas Gerais, do exercício de 2012, consistente na transição representada pela capitalização, pelo tesouro do Estado, de fundo previdenciário criado no âmbito do Estado de Minas Gerais, com vistas a custear o pagamento dos servidores inativos, bem como do Executivo Municipal de Jequitibá, exercício de 2012, materializada na inexistência de regime próprio de previdência, se assemelham entre si e se enquadram à hipótese de incidência do art. 18-A, enquanto exceção à regra.

Ao contrário, a situação fático-jurídica do Município de Belo Horizonte, exercício de 2012, destoa porque o município não contemplava os gastos com inativos e pensionistas no cômputo com MDE em exercícios anteriores e referidos gastos não eram considerados pelo próprio ente municipal quando da apresentação da prestação de contas, o que se verifica de sua programação orçamentária para os exercícios de 2008, 2009 e 2010, consoante informação disponível em seu sítio institucional<sup>6</sup>. Logo, o Município de Belo Horizonte não ostenta as mesmas características da hipótese normativa que valeu para as contas de governo do Estado de Minas Gerais e para o Município de Jequitibá.

Diante do cenário fático-jurídico apresentado pelo Município de Belo Horizonte, vê-se que razão assiste ao Ministério Público de Contas, uma vez que, conforme pontuou aquele órgão ministerial, não há relato nos autos de que o Município de Belo Horizonte tenha firmado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com o Tribunal de Contas com fundamento no art. 18-A da Instrução Normativa n. 13/08.

Ainda, segundo o *Parquet* de Contas, “na prestação de contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte, referente ao exercício de 2011 (Processo n. 872.912), cujo parecer prévio pela aprovação foi exarado pelo Tribunal de Contas em 28/04/16, a Unidade Técnica apurou que foram gastos com educação R\$889.608.231,58, equivalente a 25,62% da receita base de cálculo. Curioso notar que nesse valor apurado não foram considerados os gastos com inativos e pensionistas, conforme se verifica do penúltimo estudo exarado pela Unidade Técnica(...)”.

De fato, a impressão que se tem é que o cômputo dos inativos e pensionistas no percentual da educação funciona como que uma ‘tábua de salvação’ para o Município de Belo Horizonte a depender do volume de recursos aplicados na função em determinado exercício.

Isso posto, a premissa de que o julgamento das contas de governo do Estado de Minas Gerais, bem como do Município de Jequitibá, ambos do exercício de 2012, representaria precedente que impediria tratamento distinto ao Município de Belo Horizonte, em respeito ao princípio da segurança jurídica e da isonomia, não merece acolhida, já que aquelas contas de governo não apresentam as mesmas peculiaridades apresentadas pelo Município de Belo Horizonte na prestação de contas do exercício de 2012.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, dirijo do relator para dar provimento ao pleito recursal e, por conseguinte, voto pela reforma da deliberação proferida pela Segunda Câmara em 09/03/17, com a emissão de novo parecer prévio pela rejeição das contas do Senhor Márcio de Araújo Lacerda, chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, relativas ao exercício de 2012, tendo em

<sup>6</sup> Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-loa-2010>. Acessado em: 19/07/2019.

vista a não comprovação da aplicação do percentual mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 212 da Constituição.

Intime-se a recorrente, o responsável e seus procuradores do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, preliminarmente, por unanimidade, em conhecer do Pedido de Reexame, porquanto atendidos seus requisitos de admissibilidade, para, no mérito, por maioria de votos, negar-lhe provimento, permitindo, para o exercício de 2012, a inclusão dos gastos com inativos da área da educação no índice constitucional mínimo de investimento definido para a MDE. Intime-se o responsável e os interessados, na forma do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de setembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

li/fg

#### CERTIDÃO

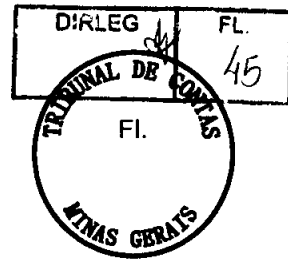
Certifico que a **Ementa** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Coordenadoria de Pós-Deliberação



**Processo nº: 887400**

**Data: 29/10/2020**

**CERTIDÃO**

Certifico que a deliberação de 09/03/17, disponibilizada no “Diário Oficial de Contas” de 23/03/17, mantida pela decisão do Recurso nº 1007894, transitou em julgado em 25/09/20, considerando a certidão acostada à fl. 97 do referido recurso.

Giovana Lameirinhas Arcanjo  
Coordenadora

all

