



Acórdão – Tribunal Pleno

Processo n.: **896626**

Natureza: Pedido de Reexame

Apenso: Balanço Geral do Estado n. **886510**

Exercício/Referência: Parecer Prévio emitido pelo Tribunal Pleno na sessão de 19/08/2013, nos autos do Processo n. 886510

Órgão/Entidade: Governo do Estado de Minas Gerais

Exercício Financeiro: 2012

Recorrente: Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Glaydson Santo Soprani Massaria

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

**EMENTA:** *PEDIDO DE REEXAME – PARECER PRÉVIO – BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 2012 – APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE) – MUDANÇA DA ORIENTAÇÃO DO TCEMG COM A VEDAÇÃO DO CÔMPUTO DAS DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS – IMPACTO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ESTADO – NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO NOVO ENTENDIMENTO – PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO – TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG) – INVESTIMENTOS NA MDE EM ÍNDICE DE 32,60% DA RECEITA-BASE – ACOLHIMENTO DAS RAZÕES RECURSAIS – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1) Verifica-se que, nos pareceres prévios emitidos nos três exercícios financeiros anteriores ao que está sendo objeto deste reexame, quais sejam, 2009, 2010 e 2011, 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 Consultas n. 713.677 e n. 804.606. No entanto, com a edição da Instrução Normativa n. 09, de 14/12/2011, publicada no Diário Oficial de Contas de 20/12/2011, o Tribunal de Contas, ao dar nova redação ao art. 6º da Instrução Normativa n. 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. 2) Em homenagem ao princípio da segurança jurídica e a fim de evitar que a nova orientação ocasione instabilidade jurídica, o Tribunal de Contas pode fixar prazo para que as despesas com inativos, aquelas custeadas com recursos do tesouro, e não por fundo ou entidade previdenciária, sejam excluídas, de forma gradual, do cálculo do percentual mínimo de recursos alocados na educação, de modo a qualificar os gastos nesse segmento. 3) 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 lúdima, 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. 4) Do investimento na MDE correspondente a 32,60% da receita vinculável, registra-se, 23,14% dos recursos representam dispêndios que não se referem a gastos com servidores inativos da educação, como consignado na decisão recorrida, índice que suplanta os 22,82% propostos pelo Governo do Estado no TAG. E mais, o índice de 23,14% comprova significativa redução da parcela de gastos com inativos na composição do percentual mínimo de alocação de recursos na MDE, em comparação com aquele verificado em 2011, da ordem de 21,71%. 5) Dá-se provimento ao pedido de reexame, a fim de que o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor*



Governador, relativas ao exercício financeiro de 2012, passe a consignar o percentual de 32,60%, relativamente ao montante da receita base de cálculo aplicado na MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**(Conforme arquivo constante do SGAP)**

**Tribunal Pleno - Sessão do dia 19/02/14**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

**PROCESSO Nº 896.626**

**NATUREZA: PEDIDO DE REEXAME (APENSO À PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 886.510)**

**PROCEDÊNCIA: GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012**

**RELATOR DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: CONSELHEIRO MAURI TORRES**

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos do pedido de reexame interposto pelo Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, em face do percentual atinente à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, considerado na decisão proferida na Sessão Extraordinária de 19/6/2013, do Tribunal Pleno, que emitiu parecer prévio pela aprovação das contas prestadas pelo ora Recorrente, relativas ao exercício financeiro de 2012, nos termos do inciso I do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008.

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 nº 13, de 2008, deste Tribunal, alterada pela de nº 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 nº 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 nº 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 nº 886.510, e demais consectários.

Nos termos do despacho exarado às fls. 9 e 10, recebi o pedido de reexame, conferindo-lhe efeito suspensivo, a teor do disposto no art. 349 da Resolução nº 12, de 2008.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica competente, que, além de tecer considerações quanto ao critério de cálculo do índice de aplicação de recursos no ensino, fls. 13 a 20, destacou que a consulta citada na argumentação do Recorrente possui caráter normativo, consoante parágrafo único do art. 210, da Resolução nº 12, de 2008, constituindo prejulgamento de tese, mas não de fato ou caso concreto, e que o art. 216 regimental estabelece que a tese será revogada ou reformada, sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, a exemplo das instruções normativas.

Argumenta, assim, a Unidade Técnica, que, *in casu*, aplica-se a Instrução Normativa nº 09, de 2011, que modificou a de nº 13, de 2008, impossibilitando a inclusão, na composição do índice de aplicação de recursos no ensino, dos gastos com inativos e pensionistas da área da educação (art. 6º, § 1º), comando esse que passou a vigorar a partir de 1º/01/2012, ulterior, portanto, ao entendimento manifestado na Consulta nº 804.606, de 06/7/2011, então reformado por tratar da matéria de forma diversa.

Afinal, interpretando os artigos da Constituição da República e das leis concernentes à educação, conclui que, para atendimento ao limite constitucional com a manutenção e desenvolvimento do ensino, o item “remuneração” deve restringir-se às despesas correspondentes ao pagamento de pessoal efetivo no exercício de cargo, emprego ou função daquele segmento, excluindo-se, pois, as despesas com inativos e pensionistas.

Assente nas razões expendidas, a Unidade Técnica não acatou as alegações recursais.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 21 a 26, entende não ter o Recorrente trazido qualquer elemento novo capaz de motivar a alteração do critério de cálculo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, levada a efeito pela Unidade Técnica, enfatizando que o Termo de Ajustamento de Gestão consolidou o entendimento do Tribunal de excluir os gastos com inativos do total das despesas afetas à educação. Nessa esteira, conclui pelo não provimento do recurso interposto e, conseqüentemente, pela manutenção *in totum* do parecer prévio emitido sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2012.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, verifico que o pedido de reexame é próprio, pois ataca item constante do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, foi formulado por parte legítima e dentro do prazo legal, consoante se infere da certidão de fl. 7, estando atendidos os pressupostos

estabelecidos nos arts. 324, 325, 349 e 350 da Resolução TC nº 12, de 2008, razão pela qual dele tomo conhecimento, Senhora Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

No mérito, entendo que a matéria submetida ao reexame do Tribunal Pleno, pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, sobretudo em face das peculiaridades do caso concreto e da realidade financeira e orçamentária estadual, merece ser analisada e sopesada sob a ótica do Direito, e não somente da legalidade estrita.

Nesse particular, merece destaque excerto da lição de Ernst Forsthoff – citado por Paulo Otero, *in* Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade, 2007, p. 15 – no qual o autor tedesco pontifica:

A juridicidade administrativa traduz uma legalidade mais exigente, revelando que o poder público não está apenas limitado ao Direito que cria, encontrando-se também condicionado por normas e princípios cuja existência e respectiva força vinculativa não se encontram na disponibilidade desse mesmo poder. Nesse sentido, a vinculação administrativa à lei transformou-se numa verdadeira vinculação ao Direito, registrando-se aqui o abandono de uma concepção positivista-legalista configurativa da legalidade administrativa, tal como resulta do entendimento doutrinal subjacente à Constituição de Bona.

Norteando-me em tais premissas, e sem grande esforço de inteligência, demonstrarei que, ao contrário da conclusão da Unidade Técnica, o Governo do Estado cumpriu, com sobras, o comando inserto na Instrução Normativa nº 09, de 2011, que modificou a de nº 13, de 2008, cujos dispositivos devem ser interpretados, como recomenda regra de hermenêutica jurídica, de forma sistêmica ou conjugada, e não em tiras ou isoladamente. Senão vejamos.

De acordo com a decisão proferida na Sessão Extraordinária de 19/6/2013, fls. 2.978 a 3.072 dos autos do processo principal, de nº 886.510, o Tribunal Pleno emitiu parecer prévio pela aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, consignando, no tocante à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, ter havido investimento de recursos da ordem de R\$7,299 bilhões no exercício financeiro de 2012, sem incluir os gastos com servidores inativos da educação custeados pelo tesouro. O valor considerado pelo Tribunal de Contas, como investimento do Estado na MDE, representa 23,14% da receita base de cálculo vinculável, no montante de R\$31,538 bilhões, superando, portanto, o índice proposto no Termo de Ajustamento de Gestão, que é de 22,82%.

Nada obstante, o Recorrente pleiteia a reforma do parecer prévio emitido pelo Tribunal Pleno, especificamente no que se refere ao critério de apuração do índice de aplicação de recursos na área da educação, de modo que seja mantido o percentual de 32,17%, originalmente apresentado no Balanço Geral do Estado, em cujo cálculo foi incluído o total dos gastos com servidores inativos dos setores vinculados ao ensino. Essa a *vexata quaestio*.

Pois bem, para exame da questão controvertida, à luz das premissas lançadas, transcrevo síntese do entendimento desta Corte acerca da matéria, até a edição da Instrução Normativa nº 09, de 2011, que introduziu alterações na Instrução Normativa nº 13, de 2008.

Nesse particular, o Tribunal de Contas, de acordo com as respostas dadas às Consultas nº 713.677, de 22/4/2009, e nº 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 nº 713.677 e nº 804.606.

Com a edição da Instrução Normativa nº 09, de 14/12/2011, publicada no Diário Oficial de Contas de 20/12/2011, no entanto, o Tribunal de Contas, 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.

Mas diante do impacto que essa mudança de entendimento acarretaria na execução orçamentária e financeira do Estado e de alguns municípios mineiros, pois quantias vultosas de despesas suportadas pelos cofres públicos, e não pelos fundos ou institutos de previdência social, não mais poderiam ser consideradas para cálculo do montante das despesas com a educação, a própria instrução normativa modificadora instituiu regra de transição, quando faculta ao Tribunal estabelecer prazo ao jurisdicionado para adequar, gradualmente, a alocação de recursos na MDE, conforme disposto no art. 18-A, *verbis*:

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.

É dizer, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e a fim de evitar que a nova orientação ocasione instabilidade jurídica, o Tribunal de Contas pode fixar prazo para que as despesas com inativos, aquelas custeadas com recursos do tesouro, e não por fundo ou entidade previdenciária, sejam excluídas, de forma gradual, do cálculo do percentual mínimo de recursos alocados na educação, de modo a qualificar os gastos nesse segmento.

Decerto, especialmente se considerar que a publicação do ato normativo inovador ocorreu em 20/12/2011 e que suas disposições deveriam ser cumpridas em 2012, outra não seria a

expectativa dos jurisdicionados, senão a de que a mudança de entendimento do Tribunal viesse acompanhada de regra específica que permitisse transição equilibrada da orientação anterior para a nova diretriz a ser seguida. Isso porque 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. Isso sem falar, no caso específico do Estado, que haveria patente comprometimento das metas da Administração pública estadual, porquanto publicada, em 12/8/2011, a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 19.573.

Diante desse cenário, e com fulcro nas disposições contidas na Instrução Normativa nº 09, de 2011, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado apresentou, nos moldes da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011, proposta de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão, ressaltando, que, de fato, a nova conduta retrata entendimento legítimo e merece o respeito da Administração pública estadual.

Sua Excelência ponderou, contudo, não ser razoável ao Governo de Minas Gerais adaptar sua programação orçamentária e financeira em período tão curto, com vistas a dar cumprimento ao então recente ato normativo emanado desta Corte, dado o volume de recursos envolvidos, associado às despesas relativas ao pagamento de inativos, motivo pelo qual requereu a redução gradual do cômputo desses gastos para cálculo do percentual de alocação de recursos na MDE, o que, caso não adotada, implicaria risco de comprometimento substancial das metas fiscais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, aprovadas pelo Legislativo.

À vista de tal proposição, foi então celebrado o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, entre o Tribunal de Contas e o Governo do Estado de Minas Gerais, Processo nº 862.943, consoante aprovação do Tribunal Pleno na Sessão do dia 25/4/2012.

Extrai-se, da documentação anexada às fls. 17 a 19 dos autos do aludido processo, os seguintes percentuais de participação dos gastos com inativos, no cômputo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, no período 2009 a 2011:

**PERCENTUAL DE GASTOS COM EDUCAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2009 A 2011**

<b>EXERCÍCIO FINANCEIRO</b>	<b>% DE GASTOS COM EDUCAÇÃO</b>	<b>REPRESENTATIVIDADE DOS GASTOS SEM INATIVOS DO SETOR EDUCAÇÃO NO PERCENTUAL APURADO</b>	<b>REPRESENTATIVIDADE DOS GASTOS COM INATIVOS DO SETOR EDUCAÇÃO NO PERCENTUAL APURADO</b>
2009	<b>28,08%</b>	20,21%	7,87%
2010	<b>27,28%</b>	19,83%	7,45%
2011	<b>30,60%</b>	21,71%	8,89%

Frente a essa realidade, o Tribunal, fundamentado nas disposições normativas mencionadas, LC nº 120, de 2011, e IN nº 13, de 2008, alterada pela de nº 09, de 2011, aprovou, conforme disposto no parágrafo 2º da Cláusula Segunda do Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, o escalonamento proposto pelo Governo mineiro para alocação de recursos na educação, sem considerar as despesas com inativos, nos seguintes índices: 22,82%, em 2012; 23,91%, em 2013; e 25%, em 2014, demonstrando, dessa forma, redução gradual de inclusão de gastos com inativos na apuração e representatividade do percentual mínimo constitucionalmente exigido na MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Pela proposta governamental, então, reduzir-se-ia, a partir de 2012, a parcela de gastos com inativos a ser considerada para apuração e composição do percentual constitucional mínimo de recursos aplicados pelo Estado de Minas Gerais na MDE, até ser totalmente zerada no exercício financeiro de 2014, quando o índice equivalente a 25% da receita vinculável não mais será composto com despesas relativas aos servidores estaduais aposentados.

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.

Esse procedimento coaduna-se com posicionamentos similares reconhecidos por outros Tribunais de Contas pátrios, também com o intuito de modular, em determinado espaço de tempo, os efeitos de mudança de entendimento, em virtude do impacto da aplicação de nova orientação frente à legislação fiscal e orçamentária vigente.

A título de exemplo, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao apreciar o Recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM TC 72-002.292.08-09, interposto em face do Acórdão datado de 21/8/2013, especificamente quanto à concessão de prazo para adequação dos investimentos em MDE, por força da exclusão dos gastos com inativos, assim se pronunciou:

Acordam, outrossim, à unanimidade, em acolher, pelas razões expostas no voto, o pleito de modulação dos efeitos da decisão recorrida, nos termos em que foi formulado, inserindo, no venerando acórdão guerreado, uma regra de transição que contemple a exclusão total das despesas com os inativos oriundos da educação em até cinco exercícios financeiros, a partir de 2014, inclusive, à razão de, pelo menos, um quinto por ano, cumulativamente.

Na motivação apresentada para acatar a modulação dos efeitos da decisão, ponderou a Corte de Contas paulistana:

No caso dos autos, cuida-se de modificação de orientação administrativa que em tudo se assemelha às alterações legislativas promovidas na alocação dos recursos públicos, eis que balizará, doravante, os julgamentos desta Corte de Contas. Considerando a magnitude da despesa envolvida, de cerca de R\$ 1,42 bilhão consoante a proposta orçamentária para 2014, encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal de São Paulo, a exigência do cumprimento imediato da nova orientação equivaleria a impor uma vinculação de receita da ordem de 4,56%, de um exercício para outro, percentual esse bastante elevado à vista da própria experiência legislativa brasileira na área das finanças públicas. Demais disso, a realidade orçamentária e financeira do Município de São Paulo caracteriza-se por um elevado grau de vinculação de gastos em razão de fatores legais e institucionais. Em primeiro lugar, há o problema da dívida contratual, sobre o qual tivemos oportunidade de alertar em trabalho que desenvolvemos a respeito, cujos encargos absorvem 13% da receita líquida real do Município. Por outro lado, cabe mencionar as vinculações legais, das quais sobressaem a dos próprios gastos com educação (31% segundo a Lei Orgânica do Município) e as despesas com saúde, que não se cingem ao mínimo constitucional de 15%, devendo atingir cerca de 19% da receita neste exercício. Ressalte-se, por fim, o pagamento de precatórios que, sob a égide da recém-derrogada Emenda Constitucional nº 62, tem consumido cerca de 3% da receita municipal, podendo tal percentual se elevar em função da modulação que vier a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Tais fatores explicam a rigidez orçamentária e o baixo grau de liberdade de que dispõe a Administração na alocação dos recursos municipais, a qual seria ainda mais agravada caso a nova orientação do Tribunal fosse adotada de uma única vez, comprometendo sua capacidade de

investimento em áreas eletivas, que vem declinando em termos "per capita" ao longo do tempo. Destarte, afigura-se razoável a regra de transição pleiteada pelo órgão fazendário, com a exclusão gradual das despesas com inativos do cômputo dos gastos com educação, ao longo de cinco anos, à razão de um quinto por ano, (...).

Também o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, diante de situação análoga à destes autos, estabeleceu "*plano de exclusão das despesas com inativos da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino*", para atender recomendação anteriormente dirigida ao Governador de Goiás, para o exercício financeiro de 2009, ocasião em que foi considerada a redução desses gastos à proporção de dez por cento ao ano.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, acerca da exclusão de gastos com inativos concernentes ao segmento da saúde, por meio da Resolução de Consulta nº 23/2012 – TP, adotou a seguinte orientação:

**SAÚDE. LIMITE MÍNIMO DE APLICAÇÃO. ARTIGO 198, CF/88. GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS. NÃO INCLUSÃO NO CÁLCULO DAS DESPESAS. VERIFICAÇÃO DE IMPACTO NOS RESULTADOS FISCAIS EXIGIDOS PELA LRF. NECESSIDADES DE PRAZO PARA TRANSIÇÃO E ADEQUAÇÃO:** as despesas relativas ao pagamento de inativos e pensionistas, mesmo que custeadas com recursos do Tesouro, não devem ser computadas como despesas com ações e serviços públicos de saúde, independentemente de sua origem; se a aplicação da nova regra causar impacto nos resultados fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, há que se ponderar a situação, caso a caso, confrontando a legislação específica com a LRF, e se for necessário, estabelecer um período de transição para as necessárias adaptações.

Dos exemplos colacionados, depreende-se que, também no âmbito dos Tribunais de Contas, a modulação de efeitos de decisões que acarretem mudança de entendimento ou da jurisprudência, mormente quando repercute na execução orçamentária e financeira dos jurisdicionados, é técnica adequada, salutar e mesmo indispensável, a fim de evitar que a nova orientação gere instabilidade, em homenagem à segurança jurídica.

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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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.

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 nº 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 lúdima, 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.

Para alcançar tal desiderato, inicialmente, em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais – SIAFI/MG – e ao Portal do Governo do Estado de Minas Gerais, constato que o valor de inativos computados na manutenção e desenvolvimento do ensino, de R\$2,984 bilhões, refere-se a despesas realizadas no Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP, tendo como fonte de recursos o aporte financeiro do tesouro estadual para cobertura do déficit atuarial com inativos (fonte 58), dos quais R\$2,957 bilhões da Secretaria de Estado da Educação – SEE, R\$1,011 milhão da Fundação Helena Antipoff, R\$12,990 milhões da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – e R\$12,670 milhões da UNIMONTES. Esses valores, conforme Quadro de Detalhamento da Despesa –

QDD, do Fundo de Previdência, estão classificados nos elementos de despesas 1- Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares e 13- Obrigações Patronais, e conferem com o somatório especificado na Tabela 191 – Gastos com MDE – Valor ajustado, constante na fl. 2.293 do relatório técnico.

Logo, somando-se o total dessas despesas àquelas consideradas no parecer prévio emitido por este Tribunal, no valor de R\$7,299 bilhões, tem-se que o investimento do Estado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, no exercício financeiro de 2012, foi de R\$10,283 bilhões, valor que corresponde a 32,60% da receita base de cálculo indicada pela CAMGE à fl. 2290 do Processo nº 886.510, no montante de R\$31,538 bilhões.

De acordo com os dados extraídos da decisão recorrida e do relatório da CAMGE, portanto, o total dos recursos investidos pelo Estado na MDE supera o valor e, conseqüentemente, o percentual indicados pelo Recorrente na peça recursal.

Do investimento na MDE correspondente a 32,60% da receita vinculável, registra-se, 23,14% dos recursos representam dispêndios que não se referem a gastos com servidores inativos da educação, como consignado na decisão recorrida, índice que suplanta os 22,82% propostos pelo Governo do Estado no TAG. E mais, o índice de 23,14% comprova significativa redução da parcela de gastos com inativos na composição do percentual mínimo de alocação de recursos na MDE, em comparação com aquele verificado em 2011, da ordem de 21,71%.

Fica patente e estreme de dúvidas, pois, a observância das disposições da Instrução Normativa nº 09, de 2011, porquanto foi proposta pelo Governo do Estado e autorizada pelo Tribunal de Contas a redução gradual do cômputo dos gastos com inativos da educação na composição do percentual mínimo de aplicação de recursos na MDE, escalonamento esse cumprido com sobras, como demonstrado.

Isso tudo, aliado às recentes alterações adotadas na própria Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2014, Lei nº 21.148, publicada em 16/01/2014, que evidencia a exclusão de despesas com inativos na apuração do percentual de aplicação de recursos naquele segmento, demonstra o compromisso do Governo de Minas com a destinação adequada de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. E, ainda, revela a expectativa de alcançar-se, no prazo estabelecido, a qualificação efetiva dos gastos com a MDE, nos termos da legislação pertinente.

Assim, o pedido de reexame deve ser provido, a fim de que o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador, relativas ao exercício financeiro de 2012, passe a consignar o percentual de 32,60%, relativamente ao montante da receita base de cálculo aplicado na MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

### III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, em preliminar, conheço do pedido de reexame, por próprio, tempestivo e interposto por parte legítima, tudo em conformidade com as disposições regimentais. No mérito, dou provimento ao recurso, para acolher as razões aduzidas pelo Recorrente, e fazer consignar na deliberação do Tribunal Pleno, na Sessão Extraordinária de 19/6/2013, que o Governo do Estado aplicou o percentual de 32,60% da receita base de cálculo na MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, atendendo ao disposto no art. 212 da Constituição da República, ficando mantido o parecer prévio nos demais termos, cuja conclusão foi pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2012.

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes à espécie.

É o meu voto, Senhora Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:



De acordo.

**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.

**CONSELHEIRO MAURI TORRES:**

Acompanho o Relator.

**CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:**

De acordo.

**CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:**

**APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.**

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **896626 e 886510**, referentes ao Pedido de Reexame interposto pelo Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, em face do percentual atinente à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, considerado na decisão proferida na Sessão Extraordinária de 19/6/2013, do Tribunal Pleno, que emitiu parecer prévio pela aprovação das contas prestadas pelo ora Recorrente, relativas ao exercício financeiro de 2012, nos termos do inciso I do art.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

240 da Resolução TC n. 12, de 2008, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: **I**) em preliminar, em conhecer do pedido de reexame, por próprio, tempestivo e interposto por parte legítima, tudo em conformidade com as disposições regimentais; **II**) no mérito, em dar provimento ao recurso, para acolher as razões aduzidas pelo Recorrente, e fazer consignar na deliberação do Tribunal Pleno, na Sessão Extraordinária de 19/6/2013, que o Governo do Estado aplicou o percentual de 32,60% da receita base de cálculo na MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, atendendo ao disposto no art. 212 da Constituição da República, ficando mantido o parecer prévio nos demais termos, cuja conclusão foi pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2012; **III**) em determinar que se cumpram as disposições regimentais pertinentes à espécie.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de fevereiro de 2014.

ADRIENE ANDRADE  
Presidente

GILBERTO DINIZ  
Relator

Fui presente:

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES  
Subprocurador-Geral do Ministério Público  
junto ao Tribunal de Contas

(assinado eletronicamente)

MGM/dc