



Processo : 896.626

Natureza: Pedido de Reexame

Recorrente: Antônio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais

Exercício Financeiro: 2012

Relator da Prestação de Contas: Conselheiro Mauri Torres

Histórico

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Exmo. Sr. Antônio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, em face de decisão do plenário desta Casa, proferida em Sessão do dia 19/6/13, no processo relativo ao Balanço Geral do Estado – 2012 (n. 886.510), no que tange ao índice apurado de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Na oportunidade, o Plenário decidiu, baseado em parte na análise deste órgão técnico, pelo expurgo de valores que, conforme demonstrado pelo Estado no RREO – 2012, compuseram o índice de aplicação em MDE de 32,17%, sendo os de maior representatividade concernentes aos gastos com inativos do setor de educação, culminando no índice ajustado de 23,14%, o qual, apesar de inferior ao índice constitucional - 25% -, apresentou-se de acordo com o Termo de Ajustamento de Gestão, celebrado entre o Estado e este Egrégio Tribunal, que previu, para 2012, o índice de 22,82%.

Nas argumentações do recorrente, foi citada a consulta 804.606, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, de 6/7/11, na qual foi decidida, pelo Plenário deste Tribunal, a possibilidade de regular cômputo dos gastos com inativos na apuração do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, em face da transição representada pela capitalização, pelo Tesouro do Estado, de fundos previdenciários criados para custear o pagamento de proventos e pensões.

Requeru, por fim, a modificação da decisão prolatada, especificamente no que se refere à forma de apuração do índice dos gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, considerando-se o percentual de 32,17% apresentado no Balanço Geral do Estado.

Mérito

Apresentam-se as ponderações feitas por este órgão técnico, quando da apuração do índice de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino de 2012, para, na sequência, aduzirem-se as observações concernentes às alegações do recorrente.

“O RREO relativo ao 6º bimestre de 2012, elaborado pela SCCG/SEF, foi publicado no DOE/MG, em 30/1/13, demonstrando as receitas e despesas com MDE no exercício de 2012, conforme apresentado a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

TABELA Apuração Gastos com MDE (Anexo X, RREO)

Exercício de 2012			Em R\$
Descrição	Receita Arrecadada (A)	Transferências Recebidas (B)	Total Receitas (C)
Impostos/Transferências	28.108.372.841,30	3.429.985.848,14	31.538.358.689,44
ICMS	32.104.125.584,43	-	32.104.125.584,43
ICMS repassado Municípios	(7.997.162.935,51)	-	(7.997.162.935,51)
ITCD	494.260.173,61	-	494.260.173,61
IPVA	3.141.479.066,99	-	3.141.479.066,99
IPVA repassado Municípios	(1.572.329.852,76)	-	(1.572.329.852,76)
IRRF	1.938.000.804,54	-	1.938.000.804,54
Cota-parte FPE	-	2.759.812.525,10	2.759.812.525,10
ICMS - Desoneração LC 87/96	-	188.723.047,56	188.723.047,56
Cota-parte IPI-Exportação	-	641.933.556,82	641.933.556,82
IPI-Exp. repassado municípios	-	(160.483.388,63)	(160.483.388,63)
Cota-parte IOF-Ouro	-	107,29	107,29

Descrição	Gastos MDE (D)	AV%
Gastos MDE	10.145.823.498,88	100,00
Educação Infantil	17.087.506,91	0,17
Ensino Fundamental	4.121.015.733,22	40,62
Ensino Médio	1.282.260.397,57	12,64
Ensino Superior	16.295.203,95	0,16
Ens.Prof.não integ.ao regular	94.321.823,99	0,93
Outras	4.060.342.966,76	40,02
Perda com FUNDEB	572.395.464,63	5,64
Despesas custeadas com superávit financeiro ex. anterior do FUNDEB	(35.054.842,39)	-0,35
Cancelamento de RP no exercício 2012	(27.081.802,83)	-0,27
Aplicação Financeira recursos FUNDEB	(33.533.552,31)	-0,33
Inscrições em RPNP	77.774.599,38	0,77
Percentual Aplicação MDE (D / C)		32,17

FONTE: Armazém de Informações - SIAFI.

Observa-se que foram computados, para efeito de percentual mínimo com MDE, os RPNP inscritos no exercício, que alcançaram o montante de R\$ 77,775 milhões, representando 0,25% da receita líquida de impostos.

Cumpra lembrar que a INTCEMG 13/2008, com as alterações introduzidas pela INTCEMG 05/2012, permite o cômputo dos RPNP nos gastos com MDE, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, que devem ser vinculadas à educação, consoante disposições contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, 4ª edição, parte III.

Informa-se que o Executivo apresentou suficiência financeira de caixa, antes das inscrições em RPNP, da ordem de R\$ 1,729 bilhão, tendo inscrito R\$ 1,254 bilhão, resultando em suficiência financeira de R\$ 474 milhões.

Contudo, no Estado de Minas Gerais, apesar das exigências da LRF (art. 50, inciso I), não há vinculação da destinação dos recursos disponíveis, vale dizer que os RPNP referentes à MDE não possuem recursos garantidos ao seu pagamento.

Cumpra ressaltar, no entanto, que se pode identificar as fontes de recursos dos RPNP da educação, inscritos em 2012, possibilitando, por conseguinte, apartar aqueles cuja fonte de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

recursos é o Fundeb, portanto, vinculados à educação. Esse montante atingiu R\$ 16,431 milhões.

Dessa forma, do montante inscrito em RPNP 2012 – R\$ 77,775 milhões –, somente os vinculados ao Fundeb – R\$ 16,431 milhões – podem ser considerados no cômputo dos gastos com MDE, devendo a diferença – R\$ 61,343 milhões – ser expurgada da composição do índice de aplicação no ensino, pois não foram observados os dispositivos da LRF, INTCEMG 13/2008 e Manuais da STN, que propiciam a inclusão desses no cômputo dos gastos com MDE.

Outra observação importante com relação ao valor apresentado em 2012, referente ao cancelamento das despesas com MDE, quanto a restos a pagar inscritos em dez/11 - R\$ 27,082 milhões – é que tal quantia não afetou o índice constitucional de aplicação de recursos na educação do exercício anterior - 30,60% - uma vez que os RPNP não foram considerados, por este Tribunal, no cômputo dos gastos com MDE de 2011, sendo estes glosados do montante apurado pelo Estado.

Portanto, neste momento, parte desse valor não deve ser excluída dos gastos com MDE, como apresentado anteriormente no Anexo X, pois não foi computada no exercício de 2011 e, por outro lado, parte deve ser excluída, por representar valores que foram considerados como MDE em outros exercícios, como demonstrado a seguir:

TABELA

Restos a Pagar cancelados em 2012

Exercício 2012		Em R\$
Restos a Pagar	Ano Origem	Vr. Cancelado
Não Processados	2009	19.423,45
Não Processados	2011	19.517.043,61
Sub-total		19.536.467,06
Processados	2005	70.000,00
Processados	2008	4.195.570,28
Processados	2010	1.512.294,27
Processados	2011	1.767.471,22
Sub-total		7.545.335,77
Total		27.081.802,83

FONTE: Armazém de Informações - SIAFI.

Observando-se a tabela, vê-se que o valor dos RPNP de 2011 cancelados – R\$ 19,517 milhões – não deve ser excluído do cômputo dos gastos com educação por terem sido glosados por este Tribunal em 2011, isto é, tal valor nem foi computado para fins de apuração do índice constitucional.

Por outro lado, com relação aos Restos a Pagar não Processados de 2009 – R\$ 19,423 mil – e a totalidade dos Processados - R\$ 7,545 milhões - devem ser excluídos dos gastos com MDE, uma vez que compuseram as despesas com educação em outros exercícios, no montante de R\$ 7,565 milhões.

Nesse raciocínio, há de se considerar o restante dos RPNP 2011 liquidados em 2012, portanto, despesa realizada como gastos com educação em 2012, uma vez que foram glosados em 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Na tabela a seguir, tem-se demonstrada a movimentação dos RPNP de 2011, ocorrida em 2012:

TABELA
RPNP 2011 – Movimentação em 2012

Exercício de 2012	Unidade Orçamentária	Valor Inscrito Não Processado(2011)	Valor Cancelado Não Processado	Valor Despesa Liquidada	Saldo Restos a Pagar Não Processado	Em R\$
	1221 - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	278.534,31	182.659,71	95.874,60	-	
	1251 - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais	1.487.778,81	23.156,82	1.464.621,99	-	
	1261 - Secretaria de Estado de Educação	130.758.226,68	18.898.910,75	111.859.315,93	-	
	1451 - Secretaria de Estado de Defesa Social	208.849,80	-	208.849,80	-	
	2151 - Fundação Helena Antipoff	71.226,43	15.876,40	55.350,03	-	
	2311 - Universidade Estadual de Montes Claros	8.642.657,58	46.018,29	8.222.633,30	374.005,99	
	2351 - Universidade do Estado de Minas Gerais	3.072.006,88	350.421,64	2.721.585,24	-	
	Total	144.519.280,49	19.517.043,61	124.628.230,89	374.005,99	

FONTE: Armazém de Informações - SIAFI.

Verifica-se que o valor das despesas liquidadas em 2012 – R\$ 124,628 milhões – deve ser adicionado aos gastos com MDE apresentados no Anexo X.

Por derradeiro, destaca-se que, no campo 33 – Outras – Anexo X do RREO, estão computadas as despesas na função Previdência Social, relativas ao pessoal inativo da SEE, da Fundação Helena Antipoff, da UEMG e da Unimontes, compondo, pois, o índice de aplicação em MDE, no montante de R\$ 2,984 bilhões, que representa 9,46% da receita líquida de impostos.

A INTCEMG 13/2008, com as modificações introduzidas pela INTCEMG 09/2011, em seu § 1º, art. 6º, determina a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação, prevendo, inclusive, a possibilidade de ser estabelecido prazo para a adequação a esse dispositivo.

Considerando-se as observações feitas sobre o demonstrativo Anexo X, com os respectivos impactos, apresentam-se os ajustes necessários para se alcançar o valor correto dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante os dispositivos legais, a saber:

TABELA
Gastos com MDE – Valor Ajustado

Exercício de 2012	Ocorrências	Valores	Em R\$
	Gastos com MDE - Anexo X	10.145.823.498,88	
	RPNP sem vinculação recursos	(61.343.311,55)	
	RPNP 2011 não computados em MDE e cancelados em 2012	19.517.043,61	
	RP cancelados em 2012 que foram computados em MDE em outros exercícios	(7.564.759,22)	
	Despesas liquidadas em 2012 referentes aos RPNP de 2011 não computados em MDE	124.628.230,89	
	Despesas com inativos do setor de educação	(2.983.758.414,28)	
	Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	7.237.302.288,33	
	Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	31.538.358.689,44	
	Percentual aplicação em MDE (A / B)	22,95%	

FONTE: Elaborado pela CAMGE a partir de dados do SIAFI.

Cumprir informar que foi celebrado Termo de Ajustamento de Gestão - TAG -, entre o Governo do Estado de Minas Gerais e este egrégio Tribunal, processo n. 862.943, no qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação dos recursos na área da manutenção e desenvolvimento do ensino, a se obter, no exercício de 2014, o percentual determinado pela CR/88 - 25% - de aplicação dos recursos em MDE, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Ano	Percentual (%)
2012	22,82
2013	23,91
2014	25,00

Dessa forma, no exercício de 2012, com os ajustes devidos, o Estado aplicou 22,95% em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, superando o percentual acertado no TAG para 2012, contudo, há uma lacuna de 2,05% para ser atingido o percentual constitucional.”

O plenário deste Egrégio Tribunal não acolheu integralmente os apontamentos deste órgão técnico, considerando, no cômputo do índice de aplicação no ensino, o valor de R\$ 61,343 milhões, relativo aos RPNP sem vinculação dos recursos, inscritos em 2012, restando assim apurado o índice de manutenção e desenvolvimento do ensino:

TABELA
Gastos com MDE – Valor Ajustado Plenário TCEMG

Exercício de 2012	Ocorrências	Em R\$
	Valores	
	Gastos com MDE - Anexo X	10.145.823.498,88
	RPNP 2011 não computados em MDE e cancelados em 2012	19.517.043,61
	RP cancelados em 2012 que foram computados em MDE em outros exercicios	(7.564.759,22)
	Despesas liquidadas em 2012 referentes aos RPNP de 2011 não computados em MDE	124.628.230,89
	Despesas com inativos do setor de educação	(2.983.758.414,28)
	Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	7.298.645.599,88
	Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	31.538.358.689,44
	Percentual aplicação em MDE (A / B)	23,14%

FONTES: Armazém de Informações - SIAFI.

Vê-se, portanto, que o índice de aplicação no ensino, considerado por esse Egrégio Tribunal, foi de 23,14%.

O recorrente alega, em sua postulação, que há normativo nesta Casa lastreando os procedimentos adotados pelo Estado, qual seja a Consulta n. 804.606, que permitiu, em face da transição representada pela capitalização dos fundos previdenciários próprios, o cômputo dos gastos previdenciários na apuração do índice constitucional. Argumentou, ainda, que este Egrégio Tribunal, em decisões anteriores, 2009 a 2011, acolheu a aludida sistemática de apuração das despesas com a educação.

Insta esclarecer que a Consulta citada nas argumentações do recorrente, primeiramente, possui caráter normativo, conferido pelo art. 210, parágrafo único, da Resolução 12/2008 - Regimento Interno -, constituindo prejulgamento de tese, mas não de fato ou caso concreto, prevalecendo, contudo, sua orientação quando do exame do caso concreto correspondente. E, ainda, conforme o art. 216, será revogada ou reformada a tese, sempre que este Egrégio Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto.

As instruções normativas encontram-se entre as espécies elencadas no rol dos atos normativos deste Tribunal, conforme art. 209, inciso II, do Regimento Interno.

No caso em tela, aplica-se a INTCEMG 09/2011, de 14/12/11, que modificou a INTCEMG 13/2008, deliberando, em seu § 1º, art. 6º, pela impossibilidade de serem considerados, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação, entrando em vigor em 1/1/12. Sendo posterior, portanto, à Consulta n. 804.606, de 6/7/11, e normatizando de maneira diversa dessa, a referida Instrução revogou as disposições contrárias aos seus comandos.

Evidente fica que as decisões anteriores do Pleno desta Casa não se encontravam sob a égide da INTCEMG 09/2011, que lhes é posterior.

Nesse sentido, opinou o Ministério Público de Contas quando da emissão do parecer da lavra do Procurador-Geral, Dr. Glaydson Santo Soprani Massaria, no Balanço Geral do Estado de 2012, *verbis*:

No que se refere à inclusão dos gastos com inativos, também não subsistem os argumentos da SEF. As razões do Estado se edificaram na permissão emanada pelo Tribunal de Contas, na mencionada Consulta n.º 804606. A deliberação, contudo, foi suplantada pelas orientações introduzidas pelo TAG (processo n.862943).

O TAG consolidou o antigo entendimento do Tribunal no sentido de se excluir os gastos com inativos, no cômputo do valor mínimo referente ao índice aplicado em MDE. A regra veio acompanhada da necessária previsão de prazo para que o Estado se adapte ao procedimento. Destaca-se, mais uma vez, que o Termo flexibilizou o lapso temporal para se alcançar o valor constitucionalmente fixado, mas não fez qualquer concessão para que, durante esse tempo, as citadas despesas fossem mantidas no cálculo do MDE. Ao contrário, elas deverão ser decotadas e, justamente por isso, permitiu-se que a alocação de recursos na área de ensino fosse progressiva até 2014.

Este *Parquet* registra ainda que a decisão na qual a justificativa se amparou foi proferida na Sessão Plenária de 06 de julho de 2011. Posteriormente, em 20 de dezembro do mesmo ano, o Tribunal de Contas editou a Instrução Normativa 09/2011 alterando a IN 13/2008, e dispôs em seu art.1º:

Art. 1º: O art. 6º da Instrução Normativa nº 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.

Isso evidencia a inconsistência das razões expostas no OF.SEF.GAB.STE/375/13.

Assim, o Ministério Público de Contas coaduna com o procedimento adotado pela Unidade Técnica no cálculo dos gastos com MDE. Mesmos com os ajustes devidos e a exclusão de parte dos recursos de RPNP, o percentual apurado em 22,95% superou aquele acordado no TAG para o exercício de 2012, fixado em 22,82%.

Por fim, há que se ressaltar que a edição da IN 09/2011 veio adequar o cômputo dos gastos com a educação ao que prescreve a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a própria Constituição da República.

Com efeito, a LDBEN disciplina, em seu art. 70, quais as despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino e que, portanto, devem entrar no cômputo do limite constitucional, no caso do estado, nos 25% mínimos a serem gastos com educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Dentre as despesas ali arroladas consta a “**remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação**” (grifou-se) e, ainda, no art. 71, onde estão enumeradas as que não se enquadram como MDE, constam aquelas realizadas com “pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A CR/88 distingue em seu texto os termos provento, pensão e remuneração, aplicando o termo remuneração para os servidores ativos, provento para os inativos e pensão para os pensionistas, a saber:

Art. 37.

[...]

XI – A **remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos** da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos **e os proventos, pensões [...]**(grifou-se)

Art. 40.

[...]

§ 2º - Os **proventos de aposentadoria e as pensões**, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder **a remuneração do respectivo servidor**, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referências para a concessão da pensão. (grifou-se)

E, ainda, a Lei 11.494/07, que instituiu o FUNDEB, em seu art. 22, determina o conceito de remuneração para profissionais do magistério, a saber:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se:

I – remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

Diante de todo o exposto, considerando a interpretação conjunta dos artigos da Constituição e das leis relativas à educação, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, a componente “remuneração” deve se restringir às despesas correspondentes ao pagamento do pessoal efetivo que se encontra exercendo cargo, emprego ou função na atividade do ensino, excluindo-se, portanto, as despesas com inativos e pensionistas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Conclusão:

Diante de todo o exposto, este órgão técnico ratifica seus apontamentos anteriores, postulando pelo índice de aplicação no ensino de 22,95%, para o exercício de 2012.

Ressalta-se, novamente, que o Plenário desta Casa acatou, parcialmente, esse entendimento, constatando que os gastos com MDE atingiram 23,14% da receita líquida de impostos e transferências, portanto dentro do pactuado no TAG celebrado com o Estado.

CAMGE, em 10/09/2013

Ana Cristina Queiroga Amaral

Analista de Controle Externo – TC 969-2

Luciana Menicucci de Miranda Procópio

– Coordenadora–

De Acordo,

Valquíria de Sousa Pinheiro Baia

– Diretora de Controle Externo do Estado –