



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.:
Autos n.: 958.487
Natureza: Prestação de Contas do Município de Cana Verde
Exercício: 2014
Responsável: Jeferson de Almeida

PARECER

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Relator (a),

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2014 do Município acima mencionado, enviada a esta Corte de Contas por meio do sistema disponibilizado pelo Tribunal de Contas, o SICOM (Sistema Informatizado de Contas do Município).
2. Os dados foram analisados pela Unidade Técnica, que não apontou irregularidades (fls. 3/11).
3. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
4. É o relatório, no essencial.

PRELIMINARMENTE

5. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que o princípio do devido processo legal deve ser observado pelo Tribunal de Contas, mesmo em caso de elaboração de parecer prévio, desvestido de caráter deliberativo (SS 1197/PE, Rel. Min. Celso de Mello).
6. Contudo, em casos como o dos autos, em que não foram apuradas irregularidades nas contas prestadas pelo gestor, esta Eg. Corte de Contas tem deixado de determinar a citação do responsável, enviando os autos ao Ministério Público de Contas logo após a finalização do relatório técnico.
7. De fato, a ausência de controvérsia – decorrente da inexistência de irregularidades nas contas de governo – torna desnecessária a abertura do contraditório, não havendo que se falar em ofensa ao princípio do devido processo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

8. Registre-se que, no julgamento das presentes contas pelo Poder Legislativo Municipal, é necessária a observância da cláusula da plenitude de defesa e do contraditório, em observância ao art. 5º, LV, da Constituição da República. Da mesma forma, é imprescindível a motivação da deliberação emanada da Câmara Municipal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 235.593/MG, Rel. Min. Celso de Mello).

MÉRITO

9. A presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por meio da Ordem de Serviço n. 4, de 14 de maio de 2014¹, ainda vigente.

10. Dado esse panorama, a Unidade Técnica apurou o que se segue:

ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS

11. A Unidade Técnica registrou que a abertura de créditos orçamentários e adicionais obedeceu ao disposto no art. 167, incisos II, V e VII, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

12. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$ 479.282,29 (5,17%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

EDUCAÇÃO

13. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o Município aplicou R\$ 2.706.979,30 da receita base de cálculo, o que representa

¹ A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2013, observarão, para fins de emissão de parecer prévio, os seguintes escopos:

I – cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;

II – cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído o índice legal referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –;

III – cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n. 101, de 04/05/2000;

IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

28,70% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

14. Segundo a Constituição da República, compete aos municípios atuarem, prioritariamente, na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, §2º).

15. Por força da Emenda Constitucional n. 59/2009, a educação básica tornou-se obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Ainda, a citada Emenda Constitucional inseriu uma **obrigação constitucional de fazer com prazo determinado**, isto é, a universalização do acesso à educação básica deve ser implementada progressivamente até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE). Portanto, verifica-se na Constituição da República um **contínuo processo de aquisição evolutiva** em relação ao direito fundamental à educação, especialmente na educação infantil, agora incorporada à educação básica.

16. Passando para o plano legal, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014 em cumprimento ao art. 214 da Constituição da República, possui como objetivo conferir efetividade ao direito fundamental à educação na próxima década no Brasil (2014/2024).

17. O PNE estabelece 10 (dez) diretrizes e 20 (vinte) metas, como, por exemplo, a ampliação do atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches; a universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade; a universalização do ensino fundamental, de modo que 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada (6 a 14 anos de idade) e a alfabetização até o final do 3º ano do ensino fundamental, quando a criança está com 8 anos de idade.

18. O plano não está restrito ao âmbito federal, já que as competências em matéria de educação são constitucionalmente repartidas entre os três entes da federação. Portanto, o plano possui abrangência nacional. Esse fato não impediu o legislador de prever que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação da lei, ou seja, no próximo dia **25 de junho de 2015**.

19. Segundo informações obtidas no *site* "Planejando a Próxima Década" (pne.mec.gov.br), o **Município de Cana Verde**, em atendimento ao art. 8º do PNE, editou seu Plano Municipal de Educação (**Lei Municipal n. 908/2015**) (doc.anexo).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

20. Com relação à educação infantil, chama atenção a Meta 1 estabelecida pelo PNE, com o seguinte teor:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

21. Assim, com a vigência do PNE e dos planos municipais e estaduais de educação, pode-se argumentar que não basta a demonstração de cumprimento do mínimo estipulado no texto constitucional se não se comprovou o cumprimento das metas do plano.

22. No mesmo sentido, em artigo intitulado “Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE”², por ocasião do aniversário de um ano do Plano, **Élida Graziane Pinto** e **Valdecir Pascoal**, após sustentarem que a análise do dever de aplicação nos patamares mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e dos recursos do FUNDEB não se trata de mera aferição contábil-matemática, escreveram:

“[...] Cada centavo de gasto precisa ser lido em conformidade com o PNE, em rota de plena vinculação aos prazos de consecução das suas metas. Desse modo e muito em breve, não poderemos mais admitir, por exemplo, que sejam pagos – como despesa feita à conta do FUNDEB – abonos remuneratórios aos profissionais da educação básica, sem que esteja assegurado o cumprimento do piso nacional a que se refere o art. 206, VIII da Constituição Federal e a meta 18 do Plano. Aqui temos, por sinal, uma consequência bastante clara do que consideramos conteúdo material do dever “gasto mínimo” em educação.”

23. Deve-se considerar, portanto, que o gasto mínimo em educação (fiscalizado anualmente pelos Tribunais de Contas) **pressupõe o cumprimento de tais obrigações previstas na Constituição da República e no Plano Nacional de Educação.**

24. Por óbvio, o controle externo não pode e nem deve esperar o decurso da década para fiscalizar e controlar a execução das metas do PNE. O controle externo deve fazer um controle preventivo e concomitante, acompanhando a evolução do cumprimento das metas. Nesse sentido, ressalte-se **o potencial do Tribunal de Contas** para assumir o papel de um dos “guardiões” do PNE e fiscalizar as despesas públicas empregadas no cumprimento de suas metas, como, por exemplo, no bojo da “prestação de contas de governo” anual do Chefe do Executivo.

25. Tendo em vista o teor da Meta 1, foi desenvolvida a primeira ação de controle preventivo fruto da parceria entre o Ministério Público de Contas de

² <http://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne>. Acesso em 18 nov. 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Minas Gerais (MPC-MG), o Ministério Público Estadual (MPMG) e o Ministério Público Federal (MPF), consistente no envio de ofícios para todos os 853 Prefeitos e 853 Presidentes de Câmara de Vereadores de todo Estado de Minas Gerais no sentido de **alertar** para o prazo previsto constitucionalmente para a universalização da educação infantil da pré-escola para que os municípios se planejem para a demanda e ajustem suas leis do ciclo orçamentário³.

26. O site “Planejando a Próxima Década” (pne.mec.gov.br) disponibiliza a situação dos estados e municípios em relação às metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Em relação à Meta 1, são os seguintes os percentuais de atendimento do **Município de Cana Verde**:

→ **33,1%** da população de 4 e 5 anos frequentava a pré-escola, ao passo que a meta é *100% até 2016* (Indicador 1A – doc. anexo);

→ **5,2%** da população de 0 a 3 anos frequentava creche, ao passo que a meta é *50% até 2024* (Indicador 1B – doc. anexo).

27. Os dados são do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) baseado no Censo Populacional de 2010. As estatísticas, embora não sejam rigorosamente atuais e, embora se trate de uma meta progressiva, a ser integralmente atendida em 2016 (pré-escola) e 2024 (creche), é uma forma que os órgãos de controle possuem de ao menos expedir um alerta ou uma recomendação a depender da porcentagem de cada município até o prazo previsto de atendimento.

28. Considerando que o prazo para a universalização da educação infantil é até o ano 2016, é preciso que os entes federativos se planejem adequadamente para suprir a demanda local, de modo que nenhuma criança de 4 e 5 anos fique fora da escola.

29. Passado o prazo estabelecido tanto na Constituição da República como no PNE, entende este órgão ministerial que o gestor que não comprovar que todas as crianças estão matriculadas na pré-escola, deve ter suas contas de governo rejeitadas a partir de 2017, mesmo que formalmente demonstre o cumprimento formal do mínimo em MDE. Vale lembrar, nessa seara, a responsabilidade educacional pelo não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, prevista no art. 208, §2º, da Constituição da República.

³ Confira-se a notícia em: <http://www.mpc.mg.gov.br/mpc-mpe-e-mpf-realizam-acao-conjunta-pela-universalizacao-da-educacao-infantil/> Acesso em 18 nov. 2015



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

30. Portanto, **opina o Ministério Público de Contas, desde já, que seja emitida recomendação ao Chefe do Executivo Municipal**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o Município se planeje adequadamente, visando ao cumprimento da Meta 1 do PNE (*atendimento de 100% das crianças de 4 e 5 anos até 2016 e ampliação da oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos até 2024*), de modo a comprovar, em 2017, a universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, tudo com fulcro no art. 208, incisos I e IV da Constituição da República c/c art. 6º da E.C. 59/2009 e Lei Federal n. 13.005/2014.

SAÚDE

31. No exercício em análise, o Município aplicou R\$ 1.977.361,12 nas ações e serviços públicos, de saúde (ASPS), o que representa 20,97% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 198, §2º, III da Constituição da República, art. 77, inciso III do ADCT da CR/88 c/c Lei Complementar n. 141/2012.

DESPESAS COM PESSOAL

32. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

CONCLUSÃO

33. Conclui-se, portanto, que, sob a ótica normativa atualmente vigente neste Tribunal de Contas, **não foram verificadas irregularidades nas contas prestadas pelo gestor público.**

34. Ressalte-se, todavia, que qualquer outro ponto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

35. Ante o exposto, com fulcro nos dados lançados no sistema SICOM pelo próprio agente responsável e na análise feita pelo órgão técnico deste Tribunal, **o Ministério Público de Contas OPINA:**

- a) **pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/MG;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- b) **pela recomendação ao Chefe do Executivo Municipal**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o Município se planeje adequadamente, visando ao cumprimento da Meta 1 do PNE (*atendimento de 100% das crianças de 4 e 5 anos até 2016 e ampliação da oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos até 2024*), de modo a comprovar, em 2017, a universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, tudo com fulcro no art. 208, incisos I e IV da Constituição da República c/c art. 6º da E.C. 59/2009 e Lei Federal n. 13.005/2014.

36. É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de novembro de 2015.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas