



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**Processo nº:** 958.877  
**Natureza:** Prestação de Contas do Executivo Municipal de Santos Dumont  
**Exercício:** 2014  
**Responsável:** Carlos Alberto Ramos de Faria (Prefeito Municipal à época)  
**Relator:** Conselheiro Gilberto Diniz

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos das contas anuais de responsabilidade do Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.
2. Citado, o gestor responsável à época apresentou a defesa de fl. 66 a 72.
3. A Unidade Técnica emitiu o relatório de reexame de fl. 90 a 92 v..
4. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o seguinte escopo para o exercício em epígrafe:
  - cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;
  - cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB<sup>1</sup>;
  - cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal;
  - cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;

---

<sup>1</sup>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- 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 nº 4.320, de 1964.

5. Em relação ao escopo foi identificada a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$1.379.773,27, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n.º 4320, de 1964, c/c parágrafo único do artigo 8º da LC 101, de 2000. (fl.11 e 11 v.)

6. É o relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO

#### I. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS

7. A discussão versa sobre a possível abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando a legislação pertinente.

8. É de conhecimento geral que o art. 167, V, da CR/88 preceitua que:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial** sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**. (Grifo nosso.)

9. O art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa** e será precedida de exposição justificativa. (Grifo nosso.)

10. Relembre-se, em primeiro lugar, que, de acordo com a melhor técnica de interpretação legislativa, a lei não contém palavras inúteis. Nesse sentido é a doutrina jurídica de Carlos Maximiliano<sup>2</sup>, fundamentada na obra de Hans Kelsen:

É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Não se presumem, na lei, palavras inúteis.

---

<sup>2</sup> SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira. Hermenêutica e aplicação do direito. 8 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 262.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

11. Assim, não se pode deixar de considerar que a Lei federal nº 4.320, de 1964, afirma, taxativamente, que a abertura de créditos adicionais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa.

12. Além disso, o orçamento brasileiro é atrelado ao programa de governo, conforme o art. 2º da Lei federal nº 4.320, de 1964. Portanto, a execução orçamentária não pode se desvencilhar dos programas decorrentes de um processo de planejamento previamente aprovado pelo Poder Legislativo. Vejamos o dispositivo normativo:

Art. 2º A **Lei do Orçamento conterà** a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o **programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (Grifo nosso.)

13. Nessa esteira, no decorrer da execução orçamentária, a administração pública deve se ater a todos os regramentos constitucionais e legais relativos à matéria, que têm por objetivo evitar que a vontade popular aprovada e expressa pela LOA seja descaracterizada na sua essência, com o desvirtuamento dos programas aprovados.

14. Apesar do rigor, a legislação admite modificações do programa aprovado, em decorrência do surgimento de fatos novos durante a execução orçamentária. Essas alterações podem ser implementadas com a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários, nos termos dos artigos 42 e 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, ou por meio de estornos de verbas, representados por remanejamentos, transferências ou transposições, na forma do art. 167, VI, da C/R88.

15. Todavia, essas modificações não podem ser realizadas sem que se observe as formalidades legais. Afinal, trata-se de alteração de projeto de trabalho discutido e aprovado pelo Poder Legislativo.

16. Por derradeiro, o Tribunal de Contas não tem apenas competência para fiscalizar; como órgão de controle, também tem a função de estimular o planejamento da administração pública, em razão da política de responsabilidade fiscal instituída pela Lei Complementar federal nº 101, de 2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

17. Em razão do exposto, entendemos que a abertura de créditos suplementares ou especiais sem comprovação da existência de recursos disponíveis é irregular.

18. No caso, a Unidade Técnica apurou, inicialmente, a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no valor de R\$1.379.773,27 (fl. 18 v.).

19. A defesa destacou que, na Consulta n.º 932.477, este Tribunal teria sustentado que “apura o excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicional suplementar ou especial levando em consideração a especificação da fonte e destinação de recursos” (fl. 68).

20. Ela informou, ainda, que foram abertos créditos adicionais por anulação, mas que, posteriormente, houve excesso de arrecadação em recursos pertinentes às dotações anuladas. Aduziu que os valores excedentes foram utilizados para acobertar as alterações orçamentárias. Alegou:

O que se quer demonstrar nessa situação é que o Município não utilizou recursos financeiros de uma fonte para custear outra fonte de recurso, bem como demonstrar o orçamento no valor que realmente foi previsto e arrecadado, afastando um aumento do orçamento para R\$30.000,00 uma vez que o valor a ser executado ficou limitado a R\$20.000,00 (receita efetivamente arrecadada), e o mais importante que é o afastamento também da possibilidade de geração de despesa na fonte 122 sem que houvesse a devida arrecadação. (fl. 71)

21. A Unidade Técnica, após analisar as alegações da defesa, manteve a irregularidade inicialmente apontada, mas alterou o montante de créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis para R\$1.286.219,03, aplicando o entendimento da Consulta n.º 932.477 (fl. 92v):

[...]

Considerando que a Consulta nº 932477 admite a anulação da suplementação entre si de dotações, porque a origem do recurso é a mesma, quando originada de impostos, utilizou-se o excesso de arrecadação não utilizado na fonte 100 para suprir as aberturas efetuadas nas fontes 101 e 102.

Dessa forma, a irregularidade quanto à abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis permanece, havendo apenas alteração de valor de R\$1.379.773,27 para R\$1.286.219,03.

[...]



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

22. Destacou, ainda, em sua fundamentação, a necessidade de observar o disposto na Lei n.º 4.320, de 1964:

A frustração de arrecadação em determinadas origens não pode amparar a anulação de dotações orçamentárias para incrementar outras cuja fonte/destinação tenha recebido mais recursos financeiros do que fora previsto em orçamento. Quando o excedente de arrecadação se efetivar, os créditos adicionais devem ser abertos com base no inciso II, art. 43 da Lei 4.320/64, qual seja, recursos provenientes do excesso de arrecadação” (fl. 92v).

23. Na Consulta n.º 932.477, este Tribunal discorreu sobre a utilização de recursos decorrentes de excesso de arrecadação destacando a obrigatória vinculação dos recursos às dotações orçamentárias suplementadas:

Diante disso, a resposta às duas primeiras questões do consulente foi de que havendo apuração de superávit financeiro ou excesso de arrecadação a abertura de créditos adicionais ao orçamento, agora com a especificação das fontes e destinação de recursos, pode ser feita.

**Cabem as ressalvas [...] na apuração geral do excesso de arrecadação, há que se observar cada fonte, a qual pode agregar mais de um convênio, o que exige o cuidado da verificação de eventual excesso isoladamente por convênio.**

Por fim, na terceira questão, há **impossibilidade** de abertura de créditos adicionais cujos recursos disponíveis sejam anulação de dotações, de acordo com o inciso III, art.43 da Lei nº 4.320/64, utilizando redução e acréscimo entre **fontes de convênios distintas**, em razão da **vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos**. (Grifos nossos)

24. Diante disso, a Unidade Técnica retificou o apontamento inicial em relação às alterações orçamentárias referentes às fontes 100, 101 e 102, porquanto se referem a recursos decorrentes de impostos (fl. 11/11v e 91/91v).

25. Por outro lado, manteve a irregularidade em relação às fontes 118, 122 e 145, pois elas são relativas a recursos vinculados de origens divergentes – transferências do FUNDEB (118), convênios vinculados à educação (122) e Transporte Escolar (145) – e não foram apresentados outros Decretos de Abertura de Créditos Adicionais ou justificativas capazes de demonstrar a regularidade do procedimento, em consonância com o art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

26. Frise-se que o comando legislativo do art. 43 da Lei n.º 4.320, de 1964, exige que os recursos indicados para abertura de créditos adicionais existam e



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**estejam disponíveis para serem utilizados**, conforme a lição de Heraldo da Costa Reis:

Um esclarecimento importante sobre um aspecto que tem passado despercebido pelos interessados na abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais: o caput do artigo dispõe sobre restrições, ou seja, os recursos **deverão existir e estarão disponíveis para serem efetivamente utilizados**. Assim, no que se refere, por exemplo, a um convênio, o fato de estar apenas assinado não significa que os seus recursos podem ser utilizados imediatamente no que se constitui o seu objeto.<sup>3</sup> (Grifo nosso.)

27. Pelo exposto, em consonância com a Unidade Técnica, entendemos que as alegações da defesa não sanam a irregularidade apurada, motivo pelo qual as contas sob exame devem ser consideradas irregulares.

## II. LIMITES PARA A SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

28. Faz-se necessário discorrer sobre dois pontos importantes para a análise das contas de governo. São eles: a) **autorização, pela LOA, para a abertura de créditos suplementares** em índices demasiadamente elevados e a utilização, pelo Prefeito, dessa autorização legislativa, com a efetiva abertura desses créditos em percentuais elevados; b) cumprimento das **metas do Plano Nacional de Educação (PNE), relativas à universalização do acesso à educação básica**.

### A) DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES

29. Sobre o primeiro tema, cumpre destacar que, no Município em questão, a Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de créditos suplementares no montante de 40% das dotações orçamentárias (fl. 09 v.). Esse percentual é considerado demasiado alto, o que evidencia falta de planejamento e organização do Município.

30. Sabe-se que a falta de planejamento pode causar danos irreversíveis às políticas públicas necessárias e esperadas, especialmente na conjuntura econômica

---

<sup>3</sup> REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 34 ed. rev e atual. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2012 - p. 95



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

atual, em que os recursos econômicos estão escassos e é grande a demanda por políticas públicas eficientes.

31. Sobre a matéria, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão J. R. Caldas Furtado<sup>4</sup> leciona, *in verbis*:

A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, § 1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

32. A autorização de abertura de créditos suplementares em percentuais muito elevados pode até se aproximar de abertura de créditos ilimitados, prática vedada pelo art. 167, VII, da CR/88.

33. Além disso, demonstra omissão da Câmara local, no exercício da sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e, conseqüentemente, das políticas públicas e controlar a sua execução.

34. Nesse sentido, aduz Rogério Sandoli Oliveira<sup>5</sup>:

a margem de remanejamento autorizada na própria lei de orçamento não pode se tornar uma verdadeira “camuflagem” em conceder um “**cheque em branco**” a ser “preenchido” pelos administradores públicos, transformar tal margem em créditos ilimitados e, portanto, castrar o conteúdo basilar no orçamento, ou seja, o atendimento ao planejamento juridicizado.

35. Dessa forma, entendemos que a autorização e execução dos créditos suplementares em percentuais **acima de 30%** desfigura o planejamento constante na Lei do Orçamento e deturpa o sistema orçamentário previsto na Constituição da República.

<sup>4</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Dos Créditos Adicionais. In: CONTI, José Maurício (Coord.) Orçamentos Públicos; A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

36. No caso, repita-se, a LOA autorizou a suplementação do orçamento em até 40%.

37. Ao se comparar a LOA para o exercício de 2014 com a do ano anterior (2013), verificamos que houve uma redução do percentual para a autorização de créditos suplementares. Entretanto, verifica-se que, a despeito da redução, esse percentual ainda se manteve acima de um limite razoável.

38. Em relação à execução orçamentária, constata-se que o Prefeito, ainda que tenha aberto créditos suplementares em percentual inferior ao autorizado pela LOA, ainda assim excedeu o percentual de 30% (38,12%).

39. Assim, reiteramos a recomendação realizada no ano anterior no sentido de que o **Poder Legislativo**, ao apreciar e votar o Projeto de Lei Orçamentária municipal, não autorize suplementação de dotações pelo Município em percentuais acima de 30%.

40. Ao Prefeito, recomendamos que cumpra com eficácia as regras legais e constitucionais e adote medidas para aprimorar o planejamento municipal, a fim de evitar a suplementação excessiva de dotações. Para tanto, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária municipal, deve observar o limite de 30% para a autorização para a abertura de créditos suplementares e, caso a LOA seja aprovada com um índice superior, no curso da execução do orçamento, este índice deve ser respeitado.

41. Informamos, por fim, que o Ministério Público de Contas realizará o monitoramento do atendimento dessa recomendação, para fins de providências ulteriores.

### **B) DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA**

42. Destaca-se, também, outra matéria fundamental para a análise das contas de governo, relacionada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, especialmente com relação à educação básica.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

43. A Constituição da República garante a educação básica obrigatória e gratuita à criança, a partir dos seus quatro anos de idade. Às crianças de até cinco anos é assegurada a educação infantil em creche e pré-escola:

### Constituição da República

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - **educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade**, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - **educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade**;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (Grifos nossos).

44. Além disso, em razão das modificações decorrentes da Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, a Constituição da República determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE, com vistas a garantir a universalização do atendimento escolar:

### Constituição da República

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

45. Por conseguinte, a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE, que se aplica aos três entes da federação, sendo que aos municípios cabe a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CR).

46. Acrescente-se que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 956.475/RJ, relatado pelo Ministro Celso de Mello, ressaltou o caráter vinculante do direito à educação infantil, destacando que os municípios não detêm discricionariedade suficiente para deixar de cumprir as obrigações referentes ao ensino previstas na Constituição da República:

EMENTA: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE. ATENDIMENTO EM CRECHE MUNICIPAL. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006). COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º). O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO. A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

– **A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e, também, o acesso à pré-escola** (CF, art. 208, IV).

– Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.  
– **A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.**

– **Os Municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.**

– Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e de executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à “reserva do possível”.

(Decisão publicada no **DJ de 17.05.2016**).

47. Nessa decisão, advertiu-se, ainda, que a aniquilação de direitos concedidos na Constituição da República **não é justificada** pela Teoria da “**Reserva do Possível**”, a qual discute a realização de direitos constitucionais diante das possibilidades orçamentárias do Estado, a não ser que haja “motivo aferível”:

Cumpra advertir, desse modo, que a **cláusula da “reserva do possível”** – ressalvada a ocorrência de justo motivo **objetivamente aferível** – **não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade** de exonerar-se, *dolosamente*, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

48. Nesse cenário, considerando as metas impostas pelo PNE, as lideranças presentes no V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, nos dias 22 a 24 de novembro de 2016, em Cuiabá/MT, resolveram, por meio da **Carta de Cuiabá**<sup>6</sup>, orientar os Tribunais de Contas dos Estados sobre o tratamento da matéria, sugerindo-

<sup>6</sup> <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Carta-de-Cuiab%C3%A1-VERS%C3%83O-FINAL.pdf>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

os a intensificação da atuação no controle dos planos municipais, distrital e estaduais de educação, por meio de fiscalizações e monitoramentos, além da realização de ações de controle para fomentar o controle social.

49. Essa orientação foi subsidiada pelas conclusões do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho formado pela ATRICON e pelo Instituto Rui Barbosa - IRB, destinado a estabelecer as formas de colaboração na execução dos planos de educação, mediante o monitoramento do atendimento às Metas estabelecidas pela Lei federal n.º 13.005, de 2014, em consonância com a Resolução Atricon n.º 03/2015<sup>7</sup>, na qual estão estabelecidas diretrizes relativas ao “Controle externo nas despesas com educação”.

50. Nesse estudo, decidiu-se que os Tribunais de Contas devem priorizar a fiscalização do cumprimento, pelos municípios, das Metas n.ºs 1, 9 e 18, instituídas pela Lei federal n.º 13.005, de 2014, referentes à universalização da educação infantil para as crianças de quatro a cinco anos de idade até 2016, à elevação da taxa de alfabetização de crianças com mais de 15 anos até o exercício de 2015 e à elaboração de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública, com adoção do piso salarial nacional como referência, até o ano de 2016.

**PNE – Meta 1:** 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.

**PNE – Meta 9:** elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

**PNE – Meta 18:** assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

---

<sup>7</sup> <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educ%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

51. Além disso, foi ressaltada a necessidade de se estimular a adaptação das peças orçamentárias municipais ao PNE. Isso porque as normas que compõe o modelo orçamentário brasileiro – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – são instrumentos de planejamento governamental, motivo pelo qual devem assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, para que a plena execução seja viabilizada.

52. Nesse sentido, dispõe a Lei federal n.º 13.005, de 2014:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

53. Logo, consideramos imprescindível a recomendação, por este Tribunal, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, sobre a necessidade de se atentar para o planejamento adequado da gestão municipal, com vistas a **garantir o cumprimento das metas no PNE**, alertando-o de que, **em 2017, deverão ter sido alcançadas as mencionadas Metas n.ºs 1, 9 e 18, referentes à universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, à elevação da taxa de alfabetização e à implementação de planos de carreira para os profissionais da educação em consonância com o piso salarial nacional.**

54. Outrossim, os responsáveis pelos Poderes Executivo e Legislativo devem ser alertados quanto à necessidade de serem compatibilizadas as peças orçamentárias, instrumentos de gestão municipal, com as metas do PNE, conforme, insista-se, previsto no art. 10 da Lei federal n.º 13.005, de 2014.

55. Assevere-se que, na análise das contas de governo municipal vindouras, caberá a este Tribunal de Contas, não apenas aferir o mero cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas também o atendimento às obrigações referentes à educação previstas na Constituição da República e no Plano Nacional de Educação, tendo em vista que o prazo para a implementação das Metas n.ºs 1, 9 e 18 do PNE expirou no exercício de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

56. Por fim, reiteramos as recomendações aventadas pela Unidade Técnica, à fl. 18 v.

**CONCLUSÃO**

57. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** supra, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, **sem prejuízo das recomendações realizadas**.

58. É o parecer.

Belo Horizonte, 07 de junho de 2017.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas