



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

Parecer n.: 1.836/2018
Autos n.: 1.012.445
Natureza: Prestação de Contas do Município de Careaçú
Exercício: 2016
Responsável: Djalma Peregrini
Entrada no MPC: 23/05/2018

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2016 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 apontou como irregulares: a realização de despesa excedente no valor de R\$3.291.808,24, em diversas rubricas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II da CR/88 e art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64, bem como o descumprimento do art. 29-A da CR/88 (fls. 12v).
3. O Ministério Público de Contas manifestou-se às fls. 40/42v.
4. O Em. Relator declarou a nulidade absoluta da citação realizada às fls. 37/38, tendo em vista as informações prestadas pelo gestor às fls. 50/62. Devidamente citado (fls. 68), o gestor responsável apresentou defesa (fls. 70/82)
5. Após exame técnico (fls. 84/89v), vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
6. É o relatório, no essencial.

PRELIMINARMENTE

7. Verifica-se que ao gestor foi conferida a garantia do devido processo legal e seus consectários da ampla defesa e do contraditório. No ponto, vale lembrar que 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).



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. 01, de 29 de março de 2017¹.

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 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

12. Contudo, o estudo técnico apontou que *“embora o montante das despesas empenhadas não tenham superado o total dos créditos concedidos ressalte-se que, em exame analítico dos créditos orçamentários, conforme relatório anexado no SGAP, constatou-se a realização de despesa excedente no valor de R\$3.291.808,24, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/88”* (fls. 12v, 22/30).

13. Acerca do tema, a defesa registrou que o empenho de despesa sem saldo disponível na respectiva dotação seria mera irregularidade formal, conforme se observa da seguinte passagem (fls. 73):

¹ Art. 1º Para fins de emissão de parecer prévio, será examinado no processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referentes ao exercício financeiro de 2016, o seguinte escopo:

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 dos limites de despesas com pessoal, fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101, de 2000;

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

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da Constituição da República e nos arts. 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, c/c art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000, para abertura de créditos orçamentários e adicionais;

VI – encaminhamento do Relatório de Controle Interno, nos termos da Instrução Normativa n. 04, de 2016.



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

A divergência se deu, portanto, por uma divergência ou equívoco no gerenciamento das fontes, porém, sem que acarretasse a extrapolação do orçamento ou repercutisse no atingimento dos percentuais legais de aplicação de recursos.

Desta sorte, a realização de despesa em excesso não espelha a realidade. Conforme bem atestou a controladoria interna do município, e a despesa em excesso evidenciada decorre da metodologia empregada no momento de gerir as fontes.

Ademais disto, é consabido que o software de gestão orçamentária pública não admite que seja registrado o empenho de despesa orçamentária sem que se tenha saldo disponível na respectiva dotação, de forma que não subsiste excesso de despesa material e tampouco expressivo a ponto de causar lesão à municipalidade.

14. Em sede de reexame, a Unidade Técnica não acolheu os argumentos da defesa, visto que “[...] *sob as diretrizes da IN. n. 02/2015 e da Ordem de Serviço n. 04/2016, a partir da análise das Prestações de Contas do Executivo Municipal relativa ao exercício de 2015, o exame dos Créditos Orçamentários e Adicionais, especialmente quanto ao cumprimento dos artigos 43 e 59 da Lei 432064, passou a ser realizado por fonte de recurso*” (fls. 88v).

15. Certo é que o controle de forma individualizada do empenho por dotação e por fonte de recursos passou a ser obrigatório na análise das prestações de contas a partir de 2015.

16. Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado² alertam que a regra constante do art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64 foi reproduzida no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 101/00:

Art. 16:

(...) § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, **de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício**; (sem grifo no original).

17. Para os mencionados autores, partindo do que dispõe o inciso II do art. 167 da CR/88 – o qual veda a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos adicionais ou orçamentários –, a mencionada previsão é mais do que óbvia, tendo em vista o sistema de planejamento responsável preconizado pela LRF:

(...) Ora se a Lei fixa, conforme estabelece a própria Constituição da República, significa que a despesa a ser realizada não poderá em hipótese alguma, ultrapassar o limite da dotação que lhe fora previamente fixada. Isto

² REIS, Heraldo e TEIXEIRA JÚNIOR, José Machado. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 34º ed. Belo Horizonte: Ed. Lumen Iuris, p. 117.



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

tampouco significa que a dotação não possa ser suplementada naquelas situações em que se apresentam insuficientes para realização da despesa, desde que as condições previamente estabelecidas na LDO e nesta Lei (art. 40 a 46 §§ e incisos respectivos) sejam obedecidos.

(...) Se pudessem as entidades governamentais empenhar despesas além do limite dos créditos concedidos, **estaria aberta a porta para completa anarquia orçamentária e financeira, e o orçamento não existiria como instrumento de Administração** (...) ³ (sem grifo no original).

18. Este foi o entendimento exarado nos autos da Prestação de Contas n. 958.564, cujo parecer prévio emitido por esta Corte de Contas foi pela rejeição das contas do Município de Cristina do exercício de 2014:

Ademais, verifiquei que houve infringência ao art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64 combinado com o art. 167, inciso II da Constituição Federal/88, tendo em vista que na fonte 118 – Transferência do FUNDEB para aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica, os créditos concedidos foram no valor de R\$2.102.265,55 e a execução orçamentária foi de R\$2.298.917,61, tendo empenhado além do limite concedido o montante de R\$196.652,06, fl. 144.

Recomendo ao Chefe do poder Executivo que observe o devido controle da execução do orçamento por fonte de recurso, nos termos do § 1º do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000⁴.

19. Neste sentido, o Ministério Público de Contas acompanha o derradeiro estudo técnico, de modo que a irregularidade apontada inicialmente deve ser mantida.

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

20. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$868.992,59 (7,20%), não observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

21. O percentual excedente de 0,20% representou o montante de **R\$24.184,61**.

22. Em sua defesa o gestor responsável aduziu que, de acordo com o entendimento da Corte de Contas Mineira exarado na Consulta n. 812.490, é possível o Executivo e Legislativo realizarem acordo a fim de que possa haver a dedução do excesso verificado nos repasses vindouros (fls. 71v).

23. Contudo, como bem registrou a Unidade Técnica, a defesa não comprovou por meio de documentação pertinente a realização de acordo entre

³ *Idem.* p. 119.

⁴ TCE/MG, Prestação de Contas do Município de Cristina n. 958.564, Primeira Câmara. Relator Mauri Torres, j. 07/03/2017.



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

o Legislativo e Executivo visando à compensação do excesso verificado no exercício de 2016.

24. Em consulta ao SICOM, é possível verificar que a Câmara Municipal no exercício de 2017 não efetuou a devolução de nenhum numerário ao Município (doc. anexo).

25. Deste modo, de acordo com o estudo técnico, o Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve ser mantida.

EDUCAÇÃO

26. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o Município aplicou R\$3.364.211,75, o que representa 25,91% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

27. Atualmente está em vigor no país 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.

28. O PNE estabelece 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias com o objetivo conferir efetividade ao direito fundamental à educação na próxima década no Brasil (2014/2024).

29. Sob a perspectiva do controle externo, foi criado, pela Portaria Conjunta nº 01/2016 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON e do Instituto Rui Barbosa – IRB, um **Grupo de Trabalho** com o objetivo de propor medidas para a implementação das diretrizes traçadas na Resolução ATRICON nº 3/2015 e avaliar a qualidade do gasto e a execução dos planos de educação em todo o país.

30. Inspirado nas recomendações de fiscalização elaboradas pelo referido grupo, o Tribunal de Contas de Minas Gerais lançou no primeiro semestre do ano de 2017 o projeto “**Na Ponta do Lápis**” conforme vem sendo amplamente divulgado em todo o Estado, que reúne diversas ações fiscalizatórias sobre os recursos públicos empregados na educação, especialmente aqueles empregados na execução dos planos municipais/estadual de educação.

31. Muito além do controle contábil-matemático, a Corte de Contas pretende, com o projeto de fiscalização “Na Ponta do Lápis”, fiscalizar a qualidade do gasto na educação, por meio de diversas ações, como recomendações, orientações, levantamento de dados, auditorias de conformidade, auditorias operacionais, encontros técnicos em cidades do interior, prioridade nos processos que envolvam a temática, etc. Em outras palavras, busca-se qualificar o gasto educacional.



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

32. No presente processo de **prestação de contas de governo**, em que são avaliados aspectos relacionados à macrogestão dos recursos públicos, o Tribunal de Contas Mineiro optou por um “escopo” tradicional e extremamente reduzido no que diz respeito à educação: controla-se apenas se as despesas com MDE atingiram o percentual de 25% dos impostos e transferências, de acordo com o art. 212 da Constituição da República.

33. Contudo, de acordo com o relatório final apresentado pelo Grupo de Trabalho ATRICON/IRB, *“para garantir maior efetividade às decisões dos Tribunais de Contas, com possibilidade de impor multa pelo não atendimento às suas determinações quanto ao tema da educação, torna-se imprescindível incluir o não atingimento às Metas do PNE como ocorrência passível de ensejar a emissão de juízo pela desaprovação das contas”*⁵.

34. Como exemplo dessa iniciativa, de acordo com o relatório, o TCE/RS aprovou, em 2014, a Resolução n. 1.009, que dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio. No seu art. 2º, inciso XVII, assinala que o “não atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de educação” poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas dos gestores públicos.

35. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas entende que a ampliação da fiscalização dos recursos públicos empregados na educação deve alcançar, também, as contas de governo.

36. Todavia, considerando o “escopo” existente, estabelecido por meio da Ordem de Serviço n. 01/2017, o *Parquet* especializado entende que a Corte Mineira, no exercício de seu papel indutor, preventivo e pedagógico, deve **recomendar ao ente municipal**⁶ que se planeje suficientemente para manter ou alcançar as metas do Plano Nacional de Educação cujos prazos de atendimento já expiraram ou estão prestes a tanto.

37. Algumas metas foram consideradas prioritárias para o controle e fiscalização das Cortes de Contas tendo por base os prazos de atendimento (criticidade), que se referem aos anos 2015 e 2016. Com relação à competência municipal, temos, nesta situação, as metas 1, 9 e 18 e as estratégias correlatas:

⁵ Disponível em: <http://www.atricon.org.br/documentos/educacao/>

⁶ Como se trata do último ano do mandato (2016), entende o órgão ministerial que a recomendação deve ser direcionada ao Município, e não ao gestor responsável pelas contas.



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

Plano prioritário mínimo de fiscalização - 2017	
METAS	PRAZO
Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos	2016
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	2015
Meta 18: assegurar a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos 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. Estratégia 18.1: estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, <u>90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo</u> e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;	2016

38. Portanto, **opina o Ministério Público de Contas, desde já, que seja emitida recomendação**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o **Município** se planeje adequadamente, visando ao cumprimento das Metas 1, 9 e 18, de modo a comprovar, em 2017, a universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, a elevação da taxa de alfabetização, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e a proporção de, no mínimo, **90% de professores efetivos**, tudo com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, incisos I e IV, no art. 214, inciso I, da Constituição da República c/c art. 6º da E.C. 59/2009 e Lei Federal n. 13.005/2014.

SAÚDE

39. No exercício em análise, o Município aplicou R\$2.280.967,41 nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o que representa 17,90% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 198, §2º, III da Constituição da República c/c art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012.

DESPESAS COM PESSOAL

40. 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. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



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

RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO

41. Segundo apurado, o relatório de Controle Interno apresentado abordou os itens exigidos pela Instrução Normativa TCE/MG n. 04, de 14 de dezembro de 2016. Contudo, não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do Prefeito, em desacordo com o disposto no §3º do art. 42 da LC n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG).

CONCLUSÃO

42. 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 rejeição das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MG;
- b) **pela recomendação**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o Município se planeje adequadamente, visando à universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, à elevação da taxa de alfabetização, à existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e à proporção de, no mínimo, 90% de professores efetivos, tudo com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, incisos I e IV, no art. 214, inciso I, da Constituição da República c/c art. 6º da E.C. 59/2009 e Lei Federal n. 13.005/2014;
- c) pela recomendação sugerida pelo órgão técnico, a respeito do relatório do Controle Interno do Município.

43. É o parecer.

Belo Horizonte, 6 de dezembro de 2018.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas