



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 987.658
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Contagem
Exercício: 2015
Responsável: Carlos Magno de Moura Soares (Prefeito Municipal à época)
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão

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. 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 FUNDEB1;
 - 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;
 - 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.
3. Em relação ao escopo, a Unidade Técnica identificou a seguinte irregularidade:
 - realização de despesas excedentes no valor de R\$32.929.145,15, contrariando o art. 59 da Lei 4.320/64 (fl. 103)
4. Citado, o gestor responsável apresentou defesa às fls. 131 a 139.
5. Após análise da defesa, a Unidade Técnica entendeu pela permanência da irregularidade mencionada (fl. 176 e fl.178 v.).
6. É o relatório.

I- Empenho de despesas em valor superior aos créditos orçamentários disponíveis

¹Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
987.658 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

7. A discussão versa sobre o empenho de despesas em valor superior ao dos créditos autorizados para suportá-las na dotação orçamentária específica.

8. O art. 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964, determina que “O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”².

9. Para a doutrina jurídica, as despesas públicas devem ser regularmente autorizadas por lei, motivo pelo qual é proibida a realização de despesas em valor superior aos créditos orçamentários aprovados para executá-las. Vejamos excerto da lição de Afonso Gomes Aguiar:

Como é notório, nenhuma Despesa Pública pode ser regularmente realizada sem a existência de lei que a autorize. A função da lei, neste sentido, não é apenas a de autorizar ao Poder Executivo a realização do gasto público, em si, mas, também, a de conceder os recursos necessários ao atendimento dos dispêndios autorizados. Esta é uma das funções da Lei Orçamentária Anual e dos seus créditos adicionais. Da mesma forma que se proíbe a realização de gastos sem autorização legal, em face da inexistência de recursos criados por lei, é lógico que, pelas mesmas razões, se proíba a prática de despesa cujo valor seja superior ao montante do crédito concedido para que a despesa a ser realizada não fique sem a devida cobertura.³

10. Diante disso, as despesas públicas são especificadas em dotações orçamentárias em que são indicadas a Unidade Administrativa, a Função Pública, o Programa de Governo, a Atividade e o Elemento da Despesa, em conformidade com os art. 14 e 15 da Lei n.º 4.320, de 1964:

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

11. Nesse contexto, sabe-se que as dotações orçamentárias promovem a distribuição dos recursos (orçamentários e financeiros) disponíveis para a consecução das ações públicas consignadas na LOA, motivo pelo qual devem ser respeitadas com afinco.

12. Na doutrina, Haroldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior alertam que o orçamento deve ser rigorosamente observado, ao longo de sua execução, sob pena de se abrir a porta para a completa anarquia orçamentária e financeira:

² Redação dada pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976

³ AGUIAR, Afonso Gomes. Direito financeiro: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. 3 ed., 2 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 340
987.658 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Se pudessem as entidades governamentais empenhar despesas além do limite dos créditos concedidos, estaria aberta a porta para a completa anarquia orçamentária e financeira, e o orçamento não existiria como instrumento de Administração. Os Poderes ou os órgãos dotados de autonomia e personalidade jurídica assumiriam poder maior e mais eminente além dos que lhe são hoje em dia facultados. E, pois, altamente salutar a regra do art. 59 e do art. 42 seu parágrafo único que impõe disciplinamento na execução dos respectivos orçamentos⁴.

13. Assim, ao executar o orçamento é imprescindível respeitar os créditos concedidos para o exercício financeiro em cada uma das dotações orçamentárias consignadas, cabendo ao gestor promover acréscimos àquelas que tiverem sido insuficientemente dotadas, por meio da abertura de créditos suplementares previamente autorizados em lei, sob pena de restar descumprido o art. 59 da Lei n.º 4.320, de 1964.

14. No caso, embora o montante anual de despesas empenhadas não tenha excedido os créditos concedidos para o exercício financeiro, foram identificados empenhos sem dotação orçamentária suficiente.

15. Diante disso, tendo em vista que a defesa não apresentou argumentos ou novos dados contábeis suficientes para sanar a ilegalidade apurada, entendemos as contas sob exame devem ser consideradas irregulares.

I- Recomendação

16. Faz-se necessário discorrer, ainda, sobre o cumprimento das **metas do Plano Nacional de Educação (PNE), relativas à universalização do acesso à educação básica.**

17. 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 (dezessete) 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.

⁴ REIS, Heraldo da Costa e Machado Júnior, José Teixeira. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 34 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2012, p. 119
987.658 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

§ 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 freqüência à escola. (Grifos nossos).

18. 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;

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.

19. Por conseguinte, a Lei Federal n.º 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).

20. Acrescente-se que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 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 N.º 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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 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**).

21. 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.**

22. 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**⁵, orientar os Tribunais de Contas dos Estados sobre o tratamento da matéria, sugerindo-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.

23. 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

⁵ <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Carta-de-Cuiab%C3%A1-VERS%C3%83O-FINAL.pdf>
987.658 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

federal n.º 13.005, de 2014, em consonância com a Resolução Atricon n.º 03/2015⁶, na qual estão estabelecidas diretrizes relativas ao “Controle externo nas despesas com educação”.

24. 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](#).

25. Além disso, foi ressaltada a necessidade de se estimular a adaptação das peças orçamentárias municipais ao PNE. Isso porque as normas que compõem 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.

26. 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.

27. 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-**

⁶ <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educac%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>
987.658 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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.

28. 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.

29. Por fim, 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.

CONCLUSÃO

30. 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**.

31. É o parecer

Belo Horizonte, 22 de maio de 2018.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas