



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

**Parecer n.:** 1.240/2019  
**Autos n.:** 1.012.944  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Santana dos Montes  
**Exercício:** 2016  
**Responsável:** Antônio Amadeu Ribeiro  
**Entrada MPC:** 19/03/2019

**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 o descumprimento do art. 212 da CR/88, tendo o Município aplicado somente 22,68% da Receita Base de Cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
3. Citado, o responsável apresentou defesa e documentação instrutiva às fls. 36/65.
4. Após o reexame da Unidade Técnica (fls. 75/94), vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
5. É o relatório, no essencial.

**PRELIMINARMENTE**

6. 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).
7. 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).



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

**MÉRITO**

8. 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 2017<sup>1</sup>.

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

**ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS**

10. 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**

11. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$645.518,04 (6,74%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

**EDUCAÇÃO**

12. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o Município aplicou R\$2.525.269,20, o que representa 22,68% da receita base de cálculo, em descumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

13. Em sua defesa, aduziu o responsável, em síntese, o seguinte:

3.4 - Das despesas aplicadas no 25% da Educação, parte se tratavam de restos a pagar devidamente contabilizados na ordem de R\$ 319.417,99, compostas pelos valores de R\$ 249.226,88 subfunção 361 e R\$ 70.191,11, subfunção 365 e que foram deliberada anuladas prejudicando assim o cumprimento da meta constitucional, conforme anexo que relaciona tais despesas.

---

<sup>1</sup> 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*

3.5 - Considerando as despesas assumidas empenhadas e classificadas na educação no exercício de 2016 na ordem de R\$ 319.417,99 e a disponibilidades financeiras à época pro fonte na ordem de R\$ 634.859,43 conforme anexo, o percentual de gastos com ensino ficaram cumprindo em 25,55% com despesas total aplicada de R\$ 2.844.687,19 e uma receita total de R\$ 11.133.551,83.

14. Após examinar a defesa apresentada, a Unidade Técnica concluiu pela manutenção da irregularidade, sob a seguinte fundamentação:

No "Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Ensino", mês 12/2016, fls. 42/43, constam, entre outros registros sintéticos, uma receita base de cálculo de R\$11.133.551,83 para apuração da aplicação mínima no ensino, contribuições ao Fundeb de R\$2.053.454,70, Restos a Pagar inscritos em 2016 de R\$22.766,07, disponibilidades de caixa de R\$634.859,43, como também de "Despesas anuladas nas Subfunções 361 e 365 na ordem de R\$319.417,99".

[...]

Constatou-se também por meio do relatório "Relação de Empenhos" do referido sistema que ao longo do exercício de 2016, das despesas empenhadas na Função 12 houve anulações totais de R\$342.701,82, sendo que deste valor R\$71.968,61 se correlacionam àquelas com recursos originários da fonte 101; R\$6.629,37 da fonte 101, porém de natureza excludente da MDE; e R\$264.103,84 à de outras fontes que não integram a base de cálculo (100, 118, 119, 122, 145, 146 e 147).

Assim, pôde-se observar que o valor de R\$319.417,99, discriminado nas fls. 51 a 56 (que integra o montante anulado de R\$342.701,82) é composto por valores anulados pertinentes a despesas empenhadas na fonte 101, como também a outras fontes ora citadas, conforme se demonstra de forma sintética a seguir:

[...]

Evidencia-se que do montante anulado de R\$319.417,99 tão somente o valor de R\$66.869,41 correspondia a despesas empenhadas com recursos da fonte 101 e R\$252.548,58 de outras fontes que não compõem os gastos com a MDE.

Ressalta-se que esses cancelamentos foram realizados no exercício de 2016, portanto, na gestão do Sr. Amadeu Antônio Ribeiro e ainda, que não houve na PCA de 2017 registros no relatório do Sicom "Movimentação dos Restos a Pagar de exercícios anteriores" de restabelecimento/encampação de valores relativos ao exercício de 2016, concernentes a despesas com recursos da fonte 101.

Pelo exposto entende-se que os valores em questão não são passíveis de serem incluídos no cômputo das despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (recursos próprios), exercício de 2016, mantendo-se, assim, o valor da aplicação conforme apurado no estudo inicial.

15. Verifica-se, conforme demonstrado no reexame da Unidade Técnica, que o montante de R\$ 319.417,99 apontado pelo defendente como indevidamente



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

não computado no índice de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino é referente a despesas anuladas no exercício de 2016, durante a gestão do próprio defendente, Sr. Amadeu Antônio Ribeiro.

16. Além disso, do referido montante, somente o valor de R\$66.869,41 correspondia a despesas empenhadas com recursos da fonte 101. Assim, pela eventualidade, ainda que tal valor fosse acrescido às despesas computadas na manutenção e desenvolvimento do ensino, restaria mantido o descumprimento do art. 212 da CR/88, pois a análise inicial da Unidade Técnica apontou que a diferença a menor entre o valor aplicado e o piso constitucional foi de R\$258.118,76.

17. Assim, o Ministério Público de Contas, acompanhando a Unidade Técnica em sua conclusão, entende que a irregularidade apurada deve ser mantida.

#### **Plano Nacional de Educação**

18. 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.

19. 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).

20. 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.

21. 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.

22. 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*

23. 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.

24. 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”<sup>2</sup>.*

25. 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.

26. 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.

27. 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**<sup>3</sup> 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.

28. 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:

<i>Plano prioritário mínimo de fiscalização - 2017</i>	
<b>METAS</b>	<b>PRAZO</b>
<b>Meta 1:</b> universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as	<b>2016</b>

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.atricon.org.br/documentos/educacao/>

<sup>3</sup> 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*

crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos	
<b>Meta 9:</b> 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	<b>2015</b>
<b>Meta 18:</b> 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. <b>Estratégia 18.1:</b> 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 e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;</u>	<b>2016</b>

29. 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

30. No exercício em análise, o Município aplicou R\$2.641.937,13 nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o que representa 25,00% 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

31. 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).

## RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO

32. Segundo apurado em sede de reexame pela Unidade Técnica, o relatório de Controle Interno apresentado pelo responsável juntamente com sua defesa (fls. 58/65) abordou todos os itens exigidos pela Instrução Normativa TCE/MG



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

n. 04, de 14 de dezembro de 2016. Entretanto, não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do Prefeito, de acordo com o disposto no §3º do art. 42 da LC n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG).

**CONCLUSÃO**

33. 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 e à existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica, 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.

34. É o parecer.

Belo Horizonte, 07 de outubro de 2019.

*Cristina Andrade Melo*  
Procuradora do Ministério Público de Contas