



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

Parecer n.: 958/2018
Autos n.: 987.043
Natureza: Prestação de Contas do Município de Bom Sucesso
Exercício: 2015
Responsável: Cláudia do Carmo Martins de Barros
Entrada no MPC: 29/03/2018

PARECER

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

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2015 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 a abertura de créditos suplementares no valor de R\$1.797.641,00 sem recursos disponíveis, em descumprimento do art. 43 da Lei 4.320/64 (fls. 11).
3. Ainda, registrou o estudo técnico que, embora as despesas empenhadas não tenham superado os créditos concedidos, ao verificar os créditos orçamentários executados, foi constatada a realização de despesa excedente no valor de R\$860.671,25, em desacordo com o art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64 (fls. 03v e 14v).
4. Citado, o gestor apresentou defesa e documentação instrutiva (fls. 16/102 e 124/140).
5. 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).
8. Registre-se que, no julgamento das presentes contas pelo Poder Legislativo Municipal, é necessária a observância da cláusula da plenitude de



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

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. 04, de 08 de setembro de 2016¹, segundo as diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa n. 02, de 01/12/2015.

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

ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS

➤ **Art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64:**

11. O exame técnico apontou que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$1.797.641,00 sem autorização legal, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

12. Tais créditos estariam vinculados à fonte de recurso 146 (outras transferências de recursos do FNDE) (fls. 03).

13. Acerca da questão, a defesa aduziu que o referido crédito suplementar, autorizado pela Lei Municipal n. 3.415/14 e aberto pelo Decreto Municipal n. 2.648/15, possuía como fonte o “excesso de arrecadação” oriundo do termo de compromisso firmado entre o Município de Bom Sucesso e o Ministério da Educação MEC/FNDE, para repasses financeiros, no âmbito do **programa Pró-Infância**, os quais, contudo, não se concretizaram no exercício de 2015.

14. O estudo técnico registrou que, de fato, os recursos relativos ao convênio não foram repassados em sua integralidade e a despesa não foi executada no exercício de 2015:

¹ Art. 1º Os processos de prestação de contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2015, observarão, para fins 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

(...) As expectativas de receitas na fonte 146 – outras transferências de recursos do FNDE, não se realizou na sua totalidade, conforme demonstrativo de Caixa/Bancos da conta 13187”, fls. 116/118v, tendo ocorrido arrecadação de receitas na referida conta de recursos referentes às fontes 100 e 124

Do total de R\$1.930.649,07 empenhado, restou um saldo a pagar de R\$1.818.569,03 (Restos a Pagar) conforme demonstrativos “Receitas e Despesas por fonte de Recursos” e “Movimentação do Empenho 3495/2015”, extraídos do Sicom /Consulta/2015, fls. 112/112v, 118/118v (fls. 111v)

15. Sabe-se que o §1º do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 estabeleceu as fontes de recursos para abertura de créditos adicionais:

16. Quanto aos convênios, embora estes não constem expressamente enumerados no dispositivo legal citado, o entendimento é o de que constituem uma das fontes para lastrear a abertura de créditos orçamentários adicionais, pois configuraria espécie de excesso de arrecadação. Neste sentido, a Consulta n. 873.706² elucida a questão:

“[...] , embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura **“excesso de arrecadação de convênios”**, tal aceção se afigura adequada para definir os recursos orçamentários, oriundos de convênio, que servirão como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, ainda que não haja efetivamente, no exercício, arrecadação de receita superior à prevista.” “De toda sorte, não havendo previsão originária na LOA, ou sendo essa insuficiente quanto à estimativa de receitas de convênios e à projeção das despesas para o cumprimento de seus objetos, a fonte de recursos a ser utilizada para a abertura dos créditos adicionais, especiais ou suplementares, deve ser o excesso de arrecadação estimado, conforme definido na parte final do § 3º do art. 43, da Lei 4.320/64.” O destaque da fonte de recurso proveniente da celebração de “convênio”, no SIACE/PCA, portanto, teve por objetivo evidenciar o excesso de arrecadação registrado a esse título, em relação à previsão orçamentária. (grifei)

17. Porém, adverte a mencionada Consulta que, ainda que seja suficiente a estimativa de receitas ou a tendência do excesso de arrecadação como indicação de fonte para abertura de crédito adicional, o gestor deverá observar sempre a vinculação dos recursos financeiros ao objeto pactuado, conforme prevê o art. 25, §2º da Lei Complementar n. 101/00.

18. Deste modo, acompanhando a Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas entende que a irregularidade em exame deve ser desconsiderada.

➤ **Art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64:**

19. O segundo apontamento técnico registra que foram empenhados créditos orçamentários além dos concedidos (acréscimos e reduções), em desacordo com o art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

² TCE/MG, Consulta n. 873.706 Pleno, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 20/06/2012.



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

20. O demonstrativo referente a “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário” evidencia que, em rubrica vinculada ao Instituto de Previdência dos Servidores de Bom Sucesso, as despesas executadas excederam os créditos concedidos no montante de R\$860.671,25 (fls.119/119v).

21. Neste ponto, a defesa aduziu que ocorreu “*erro na importação de dados para consolidação dos bancos de dados da contabilidade do Município de Bom Sucesso*” (fls. 128). Segundo o gestor responsável, os Decretos Municipais n. 2.615/2015 e n. 2.671/2015 não foram informados nas remessas mensais referentes aos meses de setembro e dezembro de 2015, originando a inconsistência.

22. Após a substituição de dados via SICOM pelo responsável, consolidados em 02/03/2018, a Unidade Técnica realizou novo exame, no qual concluiu que o sistema apurou despesas excedentes no valor de R\$3.822,00 atrelada à seguinte classificação de despesa: 03001001.09.122.0182.3074.4.4.90.52, cuja fonte de recurso (03) é relativa à contribuição para o regime próprio de previdência social (RPPS) (fls. 145/146).

23. Segundo consta no respectivo relatório, os créditos excedentes referem-se à natureza de despesa 4.4.90.52 (equipamentos e materiais permanentes).

24. Duas fontes de recursos – 100 (recursos ordinários) e 103 (contribuições para o RPPS) – estavam vinculadas à mencionada natureza de despesa. Segundo o SICOM, no “Comparativo da Despesa Fixada com a Executada”, para a fonte de recursos 103, não havia valores fixados orçamentariamente. Contudo, nesta fonte foram executados créditos no montante de R\$3.822,00 (fls. 146/163).

25. Sabe-se que a previsão constante do art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64 tem o objetivo de impedir que a soma das destinações de recursos classificados nas dotações orçamentárias seja superior às fontes originárias das receitas nelas previstas.

26. Aliás, a análise do art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64 é parte integrante do escopo da análise das prestações de contas de governo e seu descumprimento poderia dar ensejo à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

27. Contudo, *no caso em concreto*, a despesa excedente de R\$3.822,00 representa 0,0081% dos créditos concedidos (R\$46.918.569,03) ou 0,011% da despesa empenhada (R\$34.481.176,29), de modo que este pequeno excesso, de fato, não teve o condão de ocasionar desequilíbrio orçamentário e financeiro.



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

28. Por essa razão, ao contrário do órgão técnico, entende o Ministério Público de Contas que a irregularidade apontada inicialmente deve ser desconsiderada.

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

29. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$1.484.341,11 (6,63%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

EDUCAÇÃO

30. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o Município aplicou R\$ 6.354.305,25, o que representa 27,48% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

31. 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.

32. 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).

33. A respeito do controle e fiscalização do PNE, foi editada a **Resolução n. 03/2015**, em 2 de dezembro de 2015, pela ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas) que *“Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”* no intuito de coordenar um sistema integrado de controle da administração pública, buscando a uniformização de procedimento para todos os Tribunais de Contas na temática educação.

34. Após a edição da citada resolução, um **Acordo de Cooperação** inédito foi firmado 03 de março de 2016 entre o **Ministério da Educação (MEC)** e a **Associação dos Membros dos TC's do Brasil (ATRICON)** e o **Instituto Rui Barbosa (IRB)**, com o objetivo de potencializar a execução dos Planos de Educação em todo o país.

35. Em decorrência deste Acordo de Cooperação, 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 do mencionado acordo, tendo também em vista as diretrizes traçadas na Resolução Atricon nº 3/2015 e o objetivo de se avaliar a qualidade do gasto em educação.



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

36. O referido Grupo, coordenado de forma louvável pelo Conselheiro Cezar Miola do TC-RS, apresentou um **relatório conclusivo que foi aprovado no V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas** realizado nos dias 22 a 24 de novembro de 2016 em Cuiabá/MT, tendo em vista a possibilidade dos Tribunais de Contas atuarem de forma pedagógica, contribuindo para a qualificação do planejamento e do gasto em educação, para o alinhamento das estratégias e para o atingimento dos resultados, cumprindo, assim, **papel indutor decisivo na melhoria da educação pública.**

37. Naquela ocasião, foi publicada a **Carta de Cuiabá**, que, entre outras temáticas, considerando a relevância e o papel estratégico das políticas públicas na área da educação para a construção de uma nação democrática, igualitária e justa, condições essenciais para a cidadania plena; bem como considerando os desafios para o acompanhamento e o controle da implementação do Plano Nacional de Educação, incluindo a necessidade da definição de parâmetros nacionais uniformes de fiscalização das metas do PNE, e os benefícios de uma atuação indutora e preventiva por parte dos Tribunais de Contas, tornou pública as seguintes resoluções tomadas pelas lideranças dos órgãos presentes ao evento:

[...] q) intensificar a atuação indutora, preventiva e fiscalizatória dos Tribunais de Contas, de forma integrada com outros atores institucionais e da sociedade, através da realização de diagnósticos envolvendo a situação dos planos municipais, distrital e estaduais de educação, com aplicação de questionário padrão; adoção de medidas de monitoramento e expedição de alertas; e utilização de matriz uniforme de controle, visando garantir o cumprimento das metas previstas nos citados planos;

r) publicizar as ações de controle sobre as políticas públicas na área da educação e as informações referentes ao acompanhamento das metas dos planos de educação nos portais institucionais, fomentando e viabilizando o controle social.

38. Em resumo, o referido relatório final do Grupo de Trabalho de Educação recomendou aos Tribunais de Contas as seguintes condutas fiscalizatórias:

1) Diagnóstico e Monitoramento:

- 1.1) *Elaboração de diagnósticos periódicos;*
- 1.2) *Realização de monitoramentos, por meio de sistema de alertas;*
- 1.3) *Compatibilidade das peças orçamentárias com o PNE.*

2) Auditorias e Indicadores:



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

- 2.1) *Plano de fiscalização para os entes em situação mais crítica;*
- 2.2) *Responsabilidade por descumprimento das metas do PNE.*

3) Atuação em rede e transparência:

- 3.1) *Interlocução com outros atores em educação;*
- 3.2) *Articulação entre os Tribunais de Contas;*
- 3.3) *Transparência das informações sobre o acompanhamento do PNE.*

39. Tendo em vista o panorama acima descrito, **é imprescindível que o atingimento das metas do PNE seja incluído no rol dos itens analisados pela Corte de Contas Mineira em sede de prestação de contas de governo nos exercícios vindouros**, para fins de responsabilização por descumprimento das metas do PNE, em consonância com o item 2.2 das mencionadas recomendações.

40. Assim, com a vigência do PNE e dos planos municipais³ 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.

41. No mesmo sentido, em artigo intitulado “Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE”⁴, 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.”

42. 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.**

³ No ponto, vale ressaltar o alerta feito no relatório final do GT ATRICON/IRB: “[...] **em hipótese alguma, os planos de educação dos Estados e Municípios poderão apresentar taxas de atendimento inferiores ou prazos superiores aos estipulados nacionalmente**”.

⁴ <http://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne>. Acesso em 28 nov. 2016.



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

43. 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>		
Metas	Estratégias	Prazo
Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos	1.6: implantar avaliação da educação infantil até o segundo ano de vigência do PNE, a ser realizada a cada dois anos;	2016
	1.15: promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;	
	1.16: o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;	
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	9.5: realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;	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.	18.3: realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;	2016
	18.5: realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos profissionais da educação básica de	



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

	outros segmentos que não os do magistério;	
--	--	--

44. 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 ente municipal 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 e a 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.

SAÚDE

45. No exercício em análise, o Município aplicou R\$4.440.810,48 nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o que representa 19,21% 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

46. 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).

CONCLUSÃO

47. 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:**

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



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

48. É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de julho de 2018.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas