



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 965.880
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Pains
Exercício: 2014
Responsável: Robson Rodarte Lopes (Prefeito Municipal à época)
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

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. 25 a 31.

3. A Unidade Técnica emitiu o relatório de reexame de fl. 58 a 60.

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 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;

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



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, inicialmente, a abertura de créditos suplementares/especiais, no valor de R\$ 241.725,54, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC 101/2000 (fl. 4).

6. Todavia, após analisar a defesa apresentada, a Unidade Técnica considerou esse apontamento sanado (fl. 57 e 60).

7. **Diante dos elementos demonstrados e do escopo analisado, entendemos que o parecer desta Corte deva ser pela aprovação das contas sob exame.**

8. Ressalta-se, todavia, que qualquer outro aspecto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

9. Ademais, 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

10. 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. 58). Esse percentual é considerado demasiado alto, o que evidencia falta de planejamento e organização do Município.

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



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.

12. Sobre a matéria, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão J. R. Caldas Furtado² 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.

13. 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.

14. 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.

15. Nesse sentido, aduz Rogério Sandoli Oliveira³:

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.

16. 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.

² FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149

³ 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

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

18. 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.

19. Em relação à execução orçamentária, constata-se que o Prefeito, embora tenha aberto créditos suplementares em percentual inferior ao autorizado pela LOA, excedeu o percentual de 30% (38,55%).

20. 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%.

21. 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.

22. 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

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

24. 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
(Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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 didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 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 freqüência à escola. (Grifos nossos).

25. Aos Municípios, cabe a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CR).

26. A Constituição obrigou, ainda, a elaboração do Plano Nacional de Educação, 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

27. A universalização do acesso à educação básica obrigatória deverá estar integralmente implementada até 2016, por determinação do art. 6º da Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

28. Em cumprimento aos supracitados dispositivos constitucionais, 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.

29. Com relação à educação infantil (de atuação prioritária dos Municípios), foi instituída a Meta nº 1 do PNE, que estabeleceu o seguinte:

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.

30. Assim, até 2016, a educação infantil deverá ser universal na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Nas creches, ela deverá ser ampliada, de modo que, até 2024, atenda, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos.

31. Dessa forma, na análise das contas de governo municipal vindouras, caberá a este Tribunal de Contas, não apenas aferir o cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas também o atendimento da citada obrigação prevista na Constituição da República e no Plano Nacional de Educação.

32. Ressaltamos que os Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores do Estado já foram alertados, por meio de ofício conjunto do Ministério Público de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Contas de Minas Gerais, do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal, quanto ao prazo previsto constitucionalmente para a universalização da educação infantil da pré-escola.

33. Logo, consideramos imprescindível que seja feita recomendação ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que planeje adequadamente a gestão municipal, com vistas a garantir cumprimento da Meta 1 do PNE (atendimento de 100% das crianças de 4 e 5 anos até 2016 e ampliação da oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos até 2024), e comprovar, em 2017, a universalização do acesso à educação infantil na pré-escola.

CONCLUSÃO

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

35. É o parecer

Belo Horizonte, 04 de maio de 2016.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas