



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 987.079
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Caxambu
Exercício: 2015
Responsável: Ojandir Ubirajara Belini (Prefeito Municipal à época)
Relator: Conselheiro José Alves Viana

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. Nesses pontos, a Unidade Técnica não identificou irregularidades que devam ser consideradas para a emissão de parecer prévio nesta prestação de Contas.
4. **Diante dos elementos demonstrados e do escopo analisado, entendemos que o parecer desta Corte deva ser pela aprovação das contas sob exame.**

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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

6. Assevere-se, no entanto, que qualquer outro aspecto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

7. Além disso, entendemos ser necessário discorrer sobre os seguintes pontos importantes para a análise das contas de governo: o limite prudencial para os gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), relativas à universalização do acesso à educação básica.

A) LIMITE PRUDENCIAL PARA AS DESPESAS COM PESSOAL

8. Sabemos que as despesas dos Municípios com pessoal não podem exceder 60% da Receita Corrente Líquida – RCL.

9. Outrossim, os Poderes Executivo e Legislativo têm suas despesas limitadas a 54% e 6% da RCL, respectivamente, conforme artigos 19 e 20 da Lei complementar n.º 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

[...]

10. Nesse cenário, a LRF proíbe, em seu art. 22, I a V, a prática de alguns atos que acarretam acréscimos às despesas com pessoal, caso os gastos alcancem o **limite prudencial**, fixado em 95% dos limites legais:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95%** (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

11. Dessarte, essas vedações incidem caso a **despesa total com pessoal** alcance 57% da RCL (95% do limite legal de 60%), bem como nas hipóteses de as despesas com pessoal dos Poderes Executivo ou Legislativo ultrapassarem, isoladamente, 51,30% e 5,7% da RCL, respectivamente, o que corresponde a 95% dos tetos legais de 54% e 6%.

12. Some-se a isso que, ao estabelecer as medidas destinadas ao controle dos gastos com pessoal, a LRF, em seu art. 59, atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para **alertar** seus jurisdicionados nos casos em que o montante de **despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite** (60% da RCL), o que corresponde a **54% da RCL**:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[...]

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

[...]

§ 1º Os **Tribunais de Contas alertarão os Poderes** ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[..]

II - que o montante da **despesa total com pessoal ultrapassou 90%** (noventa por cento) do limite;

[..]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

13. Diante disso, o jurisdicionado deve ser alertado sobre as vedações do art. 22, I a V, da LRF nas Prestações de Contas Anuais em que for identificado dispêndio com pessoal em percentual superior a 90% do limite, seja pelo Município, seja, isoladamente, pelos Poderes Executivo ou Legislativo.

14. Trata-se de medida semelhante à determinada no voto do Conselheiro Wanderley Ávila, relator do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais relativo ao exercício financeiro de 2015, autuado sob o n.º 977.590.

15. **No caso**, verifica-se que a despesa total com pessoal foi superior ao limite de alerta (54% da RCL), mas inferior ao limite prudencial (57% da RCL), uma vez que foram apurados gastos no montante de **55,33% (fl. 18 v.)** da RCL.

16. Todavia, as despesas do Poder Executivo perfizeram **51,92% (fl. 18 v.)** da Receita Corrente Líquida - RCL, o que excede, proporcionalmente, o limite prudencial – 51,30%².

17. Diante do exposto, entendemos que este Tribunal deve alertar o Prefeito Municipal para que acompanhe com cautela o cumprimento dos limites de gastos com pessoal e atente para o disposto no art. 22, I a V, da LRF.

B) DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA

18. Cumpre tecer considerações sobre a manutenção e ao desenvolvimento do ensino, especialmente com relação às metas do Plano Nacional da Educação para a educação básica.

19. 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;

² 95% do limite máximo de 54% estabelecido para o Poder Executivo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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 didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 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).

20. 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.

21. Por conseguinte, 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, sendo que aos municípios cabe a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CR).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

22. Acrescente-se que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 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 Nº 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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**).

23. 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.

24. 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**³, 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.

25. 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 federal n.º 13.005, de 2014, em consonância com a Resolução Atricon n.º 03/2015⁴, na qual estão estabelecidas diretrizes relativas ao “Controle externo nas despesas com educação”.

26. 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

³ <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Carta-de-Cuiab%C3%A1-VERS%C3%83O-FINAL.pdf>

⁴ <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educ%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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.

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

28. 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.

29. 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 nºs 1, 9 e 18, referentes à universalização do acesso à educação infantil na pré-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.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

30. 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.

31. 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

32. 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**.

33. É o parecer.

34.

Belo Horizonte, 05 de abril de 2017.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas