



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 988.078
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Igaratinga
Exercício: 2015
Responsável: Fábio Alves Costa Fonseca (Prefeito Municipal à época)
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

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 identificou que houve descumprimento dos limites estabelecidos pela LC nº 101, de 2000, art. 20, III, b, tendo sido gasto pelo Poder Executivo 57,59% da Receita Corrente Líquida (Base de Cálculo), em despesas com pessoal, extrapolando 3,59% do limite de 54%.

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

4. E, em relação ao limite percentual estabelecido no art. 19, III, foi aplicado 60,90% da Receita Corrente Líquida, extrapolando 0,90% do limite de 60%.

5. No entanto, após análise, a Unidade Técnica opinou pela aprovação das contas, na forma do inciso I do artigo 45 da Lei complementar nº 102/2008:

[...] com relação ao prazo para recondução previsto no art. 23 da LRF, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, extraído do SICOM/Consulta LRF, relativo às datas bases de 30/04/16 a 31/08/16, a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu os percentuais de 56,87% e 58,47%, respectivamente, em relação à corrente líquida, fls. 61 a 64.

Dessa forma, tendo em vista a informação retratada, o Poder Executivo Municipal não reconduziu o percentual de gastos com pessoal nos dois primeiros quadrimestres de 2016, não observando o disposto no art. 23 da LRF.

Todavia, o art. 66 da LRF estabelece que os prazos de recondução aos limites de despesa com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicado no caso de crescimento real abaixo (inferior a 1% ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato este ocorrido nos últimos trimestres, conforme resultado do IBGE, fl. 60.

Na situação especial do exercício de 2015, em que houve baixo crescimento econômico, representado pela variação negativa acumulada, o Poder Executivo dispõe automaticamente de quatro quadrimestres para eliminação de excesso, devendo eliminá-lo pelo menos um terço dele nos dois primeiros.

E assim, concluiu: “Diante do exposto, embora o limite fixado no art. 19, III, e art. 20, III, alínea “b” da LC nº 101/00 tenha sido extrapolado, face às diretrizes para análise das contas apresentadas pelos Prefeitos, estabelecidas pela Superintendência de Controle Externo/Diretoria de Controle Externo dos Municípios por meio da orientação Técnica SCE/DCEM/001/2017, DE 11/04/2017 C/C Ordem de Serviço nº 01, de 29/03/2017, por verificar que no terceiro quadrimestre, Data Base 31/12/2016, o percentual foi reconduzido, sendo aplicado 52,97% da Receita Base de Cálculo, fls. 65 a 66, esta Unidade Técnica entende pela regularidade do item.” (fl.59)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

I. Limites impostos às despesas com pessoal

6. A discussão versa sobre as regras de controle impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar federal nº 101, de 2000, às despesas com pessoal.

7. Desde a promulgação da LRF, os entes federativos do Brasil estão obrigados a administrar os recursos públicos, visando a uma “Gestão Fiscal Responsável”².

8. Por essa razão, impõe-se ao Chefe do Executivo maior diligência em seus atos de gestão, bem como planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios, para que o ente federativo não incorra no desequilíbrio das contas públicas, conforme art. 1º, §1º da LRF:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

9. Dentre as regras impostas pela LRF para a manutenção do equilíbrio fiscal, está a limitação das despesas com pessoal dos municípios a 60% da Receita Corrente Líquida, nos termos do art. 19, III, da 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).

[...]

² FURTADO, J. R. Caldas, Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte Fórum, 2010, p. 335.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

10. Além disso, deve ser respeitada a repartição desse percentual entre os Poderes Legislativo e Executivo, fixada em 6% e 54%, respectivamente, nos termos do art. 20, III, a e b da LRF:

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. Para evitar que esses limites sejam alcançados, a LRF ainda estipulou um **limite prudencial**, fixado em 95% dos limites legais, no seu art. 22, que norma de caráter cogente que tem natureza preventiva. Assim, caso esse percentual seja superado ao final de um quadrimestre, são previstas vedações para a Administração, a fim de garantir o controle de gastos:

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. Por fim, na hipótese de inobservância desses limites devem ser adotadas medidas corretivas, visando à redução das despesas com pessoal nos dois quadrimestres subsequentes, nos termos do art. 23 da LRF:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

12. Na doutrina, há quem caracterize esse art. 23 da LRF como uma das regras de controle da despesa com pessoal:

Complementando a estrutura regradora estabelecida para o controle da despesa total com pessoal, o dispositivo do art. 23 prevê que, para o caso da despesa com pessoal ultrapassar os limites definidos no art. 20, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. [...]

[...]

Caso não seja alcançada a redução propugnada no prazo determinado, de imediato, a Administração ficará sujeita a penalidades, não podendo: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outra unidade federada; ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (§3º, I, II e III). Estas restrições punitivas serão imediatamente aplicadas se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão, referidos no art. 20 (§4º)³

13. Nessa mesma linha, entendemos que essa determinação de redução dos gastos com pessoal para os percentuais legais (art. 23 da LRF), configura, mais uma regra de controle dessas despesas, a qual tem o objetivo de promover o reequilíbrio das contas públicas, em razão da política de responsabilidade fiscal imposta pela LRF.

14. **Assim, este Ministério Público de Contas entende que, ao administrar as despesas com pessoal, o gestor possui três obrigações: respeitar o limite global de despesas com pessoal (art. 19 da LRF); respeitar os limites específicos impostos para**

³ MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2001 - pág. 112 e 113



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

os Poderes Executivo e Legislativo (art. 20 da LRF); e, em caso de descumprimento de algum desses limites, adotar as medidas corretivas determinadas na própria lei (art. 23 da LRF).

15. Apesar de inicialmente confirmar o descumprimento do limite de despesas com pessoal do Poder Executivo, a Unidade Técnica desconsiderou esse apontamento, manifestando-se pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, por ter constatado redução das despesas com pessoal nos dois primeiros quadrimestres do exercício financeiro de 2016 (fl. 59).

16. Conforme exposto, este *Parquet* entende que a posterior redução das despesas com pessoal para aquém dos limites impostos pela LRF nos dois quadrimestres seguintes à constatação de desrespeito aos limites legais não sana o descumprimento dos limites da LRF.

17. Assim, divergimos da análise apresentada pela Unidade Técnica e entendemos que as contas devem ser consideradas irregulares.

18. Além disso, entendemos ser necessário discorrer sobre os seguintes pontos importantes para a análise das contas de governo: abertura de créditos suplementares e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), relativas à universalização do acesso à educação básica.

A. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES

19. Cumpre destacar que, no Município em questão, a Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de créditos suplementares no montante de (50%) das dotações orçamentárias (fl. 02 v.). Esse percentual é considerado demasiado alto, o que evidencia falta de planejamento e organização do Município.

20. Sabe-se que a falta de planejamento pode causar danos irreversíveis às políticas públicas necessárias e esperadas, especialmente na conjuntura econômica atual, em que os recursos econômicos estão escassos e é grande a demanda por políticas públicas eficientes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. Sobre a matéria, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão J. R. Caldas Furtado⁴ 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.

22. 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.

23. Além disso, demonstra omissão da Câmara local, no exercício da sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e controlar a sua execução.

24. Nesse sentido, aduz Rogério Sandoli Oliveira⁵:

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.

25. 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.

26. No caso, repita-se, a LOA autorizou a suplementação do orçamento em até 50%, o que consideramos excessivo.

27. Em relação à execução orçamentária, constata-se que o Prefeito, ainda que tenha aberto créditos suplementares com observância do limite autorizado pela LOA, ainda assim excedeu o limite razoável (36,57%).

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149

⁵ 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

28. Diante disso, o Ministério Público de Contas entende que aos Chefes do Poder Executivo e Legislativo local deve ser recomendada atenção em relação aos limites percentuais para suplementação orçamentária, para que não sejam concedidas autorizações excessivas nas Leis Orçamentárias Anuais.

29. Assim, recomendamos ao **Poder Legislativo** que, ao apreciar e votar o Projeto de Lei Orçamentária municipal, não autorize suplementação de dotações pelo Município em percentuais acima de 30%.

30. 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.

31. 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

32. 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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).

33. 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.

34. 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).

35. 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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 INVOCÇÃO 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 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).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

36. 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”:

Cumpre 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.

37. 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**⁶, 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.

38. 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 03/2015⁷, na qual estão estabelecidas diretrizes relativas ao “Controle externo nas despesas com educação”.

39. 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

⁶ <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Carta-de-Cuiab%C3%A1-VERS%C3%83O-FINAL.pdf>

⁷ <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

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](#).

40. 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.

41. 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.

42. 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-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

43. 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.

44. 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

18. 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**.

19. É o parecer.

Belo Horizonte, de julho de 2017.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas