



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

Parecer n.: 770/2018
Autos n.: 997.848
Natureza: Prestação de Contas do Município de Carmo do Paranaíba
Exercício: 2015
Responsável: Marcos Aurélio Costa Lagares
Entrada no MPC: 27/03/2018

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 apurou a abertura de créditos suplementares no montante de R\$513.971,71 sem recursos disponíveis, em descumprimento do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64.
3. Citado, o interessado apresentou defesa e documentação instrutiva (fls. 31/366).
4. Após novo exame, 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. 04, de 08 de setembro de 2016, segundo as diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa n. 02, de 01/12/2015.

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

ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS

10. O exame técnico preliminar apontou que *“foram abertos créditos adicionais suplementares/especiais no valor de R\$513.489,19 sem disponibilidade financeira, contrariando o disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64”*.

11. Tais créditos estariam vinculados à fonte de recurso 154 (outras transferências de recursos do SUS), 155 (transferências de recursos do fundo Estadual de saúde), 212 (serviços de saúde), 224 (transferências de convênios não relacionados à educação, à saúde nem a assistência social), 248 (transferências de recursos do SUS para atenção básica), 253 (transferências de recursos do SUS para investimentos na Rede de Serviços de Saúde) e 255 (transferências de recursos do fundo estadual de saúde) (fls. 03/05).

12. O responsável, em defesa, aduziu o seguinte:

- os créditos suplementares abertos sem recursos disponíveis com base no excesso de arrecadação nas **fontes 154 e 155**, respectivamente nos valores de R\$ 23.372,09 e R\$26.907,50, possuíam disponibilidade financeira nas contas correntes n. 22.550-9 – BB e n. 23.975-5 vinculadas às respectivas fontes (fls. 60/63);
- ausência de superávit financeiro na **fonte 212** (serviços de saúde) no montante de R\$1.985,46 poderia ser superada diante de disponibilidade financeira verificada na conta corrente 8.297-X BB em 31/12/2014, inexistindo restos a pagar vinculados a esta fonte de recurso a serem deduzidos (fls. 41, 78/95);
- no tocante aos créditos adicionais abertos vinculados às **fonte 224, 248, 253 e 255**, havia saldo disponível nas contas bancárias para a abertura de créditos suplementares vinculados aos respectivos convênios, deduzidos os respectivos restos a pagar, conforme demonstrado às fls. 42/63 e 96/366.

13. A fim de comprovar suas alegações, o interessado acostou aos autos a documentação de fls. 69/366.



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

14. Em sede de novo exame, a Unidade Técnica concluiu (fls. 368/373v):

1 - Superávit financeiro:

A irregularidade aconteceu nas fontes:

1) 212 - Serviços de Saúde:

Levando-se em conta a justificativa (fl. 41) e os documentos apresentados (fls. 78/91) e anexado (fl. 374), retifica-se a irregularidade apontada no estudo inicial às fls. 04v.

2) 224 - Transferências de Convênios não relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência social:

Verificou-se que a defesa em sua justificativa (fl. 42) já subtraiu o valor inscrito em restos a pagar (fl. 116), conforme o Demonstrativo do Memorial de Restos a Pagar- SICOM desta fonte de recursos (fl.). Assim retifica-se esta irregularidade, tendo em vista o saldo inicial apurado nas contas bancárias.

3) 244 - Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

Conforme justificativa (fl. 48) e dos documentos anexados (fl. 381), retificou-se esta fonte de recursos.

248 - Transferências de Recursos do SUS para Atenção Básica:

Fica retificada esta fonte de recurso, tendo em vista as justificativas (fls. 49/57) e o documento anexado (fl.382), conforme supracitados na defesa.

253 - Transferências de Recursos do SUS para Investimentos na Rede de Serviços de Saúde:

Levando-se em conta a justificativa (fl. 54) e o documento anexado (fl. 383), através dos quais demonstra-se a veracidade da informação. Retifica-se a irregularidade apontada no estudo inicial às fls. 04v.

255 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde:

Fica retificada esta fonte de recurso, tendo em vista as justificativas (fls. 49/57), os documentos anexados, conforme supracitados na defesa.

Os itens 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 4.3, 5.2 e 6.6 citados na defesa, não fazem parte desta irregularidade, devido aos decretos terem sido abertos em exercícios financeiros anteriores a 2015. Pelo exposto, levando-se em consideração todas as justificativas e os documentos apresentados, a existência de saldo inicial nas contas bancárias anexadas ao processo (fls. 384/386), retifica-se a irregularidade em relação à abertura de créditos por superávit financeiro sem recursos, apontado às fls. 04v/05.

2 - Excesso de Arrecadação:



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

A irregularidade aconteceu nas seguintes fontes:

154 - Outras Transferências de Recursos do SUS;

155 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde.

Em que pese a irregularidade apontada, verifica-se que há saldos a empenhar pertinente às fontes supracitadas retratadas no demonstrativo à fl. 04. Sendo que os saldos a empenhar são superiores àqueles caracterizados como sem recursos disponíveis.

Assim fica retificado o apontamento destas fontes, em conformidade com o § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço nº 01/17 c/c a Orientação Normativa SCE/DCE nº 01/2017.

15. Sabe-se que apuração do superávit financeiro para abertura de créditos adicionais deve atender ao disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 c/c parágrafo único, art. 8º e inciso I, art.50, ambos da Lei Complementar 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

16. Neste sentido, segundo as edições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), o código da fonte e destinação de recursos está sempre vinculado a determinado crédito orçamentário, de modo que, havendo suplementação de créditos, a respectiva fonte dela não dissocia.

17. Assim, o gestor deve monitorar e efetuar a adequada escrituração contábil, de recursos vinculados e não vinculados, por fonte de financiamento de despesa, de modo a atribuir transparência ao gasto público.

18. Acerca da questão, alerta a Consulta n. 932.477¹ desta Corte de Contas:

Todavia, oportuno lembrar que na apuração de superávit financeiro, pode ocorrer uma situação de déficit no Balanço Patrimonial do exercício anterior, mas com o superávit em uma fonte de recursos vinculada, o que representa uma variação na interpretação padrão, eis que nesses casos haveria recursos para suplementação de créditos adicionais.

Então não basta mais somente verificar a situação financeira no Balanço Patrimonial, mas as fontes vinculadas de recursos. Acrescente-se, ainda, que as fontes da IN 05/2011 relativamente a convênios, consolidam as destinações de cada termo de convênio por área (saúde, educação, assistência social e outros) e que, portanto, o superávit financeiro para abertura de crédito adicional dentro de cada uma das fontes de convênio deve observar o nível de superávit de cada termo de convênio, visto que em uma fonte podem estar somados os recursos de mais de um convênio. Configurado esse fato, o controle da gestão orçamentária e financeira obriga a adoção de controles administrativos paralelos aos sistemas orçamentário e contábil.

¹ TCE/MG, Consulta n. 932477, Pleno, Rel. Wanderley Ávila, j. 19/11/2014



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

19. Todavia, a Consulta n. 932.477 destacou que, em relação à utilização de superávit financeiro/excesso de arrecadação para abertura de créditos suplementares, existem exceções à regra que impede alterações entre as fontes e destinações de recursos, havendo possibilidade de anulação e suplementação entre si de dotações vinculadas às fontes 101, 102 e 100 e 118 e 119, por se referirem a recursos cuja origem é a mesma.

20. Ainda, sobre créditos adicionais abertos com base em superávit financeiro, a Corte de Contas Mineira vem entendendo que não há irregularidade se o saldo orçamentário (crédito inicial + acréscimos – reduções – o valor empenhado) for superior aos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis em determinada fonte, pois, nesse caso, há indicação que não ocorreu desequilíbrio financeiro².

21. Ademais, a Ordem de Serviço n. 01, de 29/03/2017, que estabelece o escopo das prestações de contas de governo para o exercício de 2017, dispõe em seu art. 1º, §5º que *“na aferição do cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos art. 24, 43 da Lei n. 4.320/64 serão observadas as Consultas n. 873.706 e 932.477, assim como a efetiva realização da despesa”* (grifei).

22. De fato, os relatórios extraídos do SICOM – caixa/bancos, movimentação das dotações orçamentárias, relação de empenhos em cotejo com as respectivas leis municipais autorizativas e decretos – comprovam as alegações da defesa no tocante às irregularidades apuradas (fls. 374/394v).

23. No presente caso, em todas as respectivas fontes foram apurados saldos orçamentários suficientes no demonstrativo “Caixa/bancos” oriundo do SICOM, de modo a suprir os créditos orçamentários abertos.

24. Deste modo, acompanhando o estudo técnico, o Ministério Público de Contas entende que as irregularidades devem ser desconsideradas.

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

25. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$1.778.000,00 (4,22%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

² TCE/MG, Prestação de Contas n. 958728, 2ª Câmara, Rel. Gilberto Diniz, j. 30/06/16.

TCE/MG, Prestação de Contas n. 956821, 1ª Câmara, Rel. Hamilton Coelho, j. 25/10/2016.



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

EDUCAÇÃO

26. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o Município aplicou R\$12.463.862,84, o que representa 31,25% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

27. 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.

28. 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).

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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**.

33. Naquela ocasião, foi publicada a **Carta de Cuiabá**, que, entre outras temáticas, considerando a relevância e o papel estratégico das políticas



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

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.

34. 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:

- 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.*

35. 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**



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

descumprimento das metas do PNE, em consonância com o item 2.2 das mencionadas recomendações.

36. 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.

37. 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.”

38. 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.**

39. 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:

Plano prioritário mínimo de fiscalização – 2017		
Metas	Estratégias	Prazo
	1.6: implantar avaliação da educação infantil até o segundo ano de vigência do PNE, a ser realizada a cada dois	2016

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

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos	anos;	
	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 outros segmentos que não os do magistério;	

40. 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. 208, incisos I, IV e VIII e 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

SAÚDE

41. No exercício em análise, o Município aplicou R\$11.622.339,15 nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o que representa 29,91% 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

42. 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, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

CONCLUSÃO

43. 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.

44. É o parecer.

Belo Horizonte, 14 de junho de 2018.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas