



### **RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA**

|                           |  |
|---------------------------|--|
| PROCESSO N.º:             | 100846/2020                            |
| PRINCIPAL:                | PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA |
| CNPJ:                     | 15.024.045/0001-73                     |
| ASSUNTO:                  | CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL     |
| ORDENADOR DE DESPESAS     | JOAO BATISTA VAZ DA SILVA              |
| RELATOR:                  | ANTONIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO  |
| MUNICÍPIO DO FISCALIZADO: | NOVA XAVANTINA                         |
| NÚMERO OS:                | 8173/2021                              |
| EQUIPE TÉCNICA:           | MARIO NEY MARTINS DE OLIVEIRA          |



## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b>                                | 1  |
| <b>2. ANÁLISE DA DEFESA</b>                         | 1  |
| <b>3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES</b> | 23 |
| <b>4. CONCLUSÃO</b>                                 | 23 |
| <b>4.1. RESULTADO DA ANÁLISE</b>                    | 24 |
| <b>4.2. NOVAS CITAÇÕES</b>                          | 24 |



## 1. INTRODUÇÃO

Retornaram a esta Secretaria de controle Externo, os autos do processo em epígrafe, para análise da defesa apresentada em virtude dos apontamentos feitos no Relatório Preliminar de auditoria, das Contas Anuais de Governo do município de Nova Xavantina, referente ao exercício de 2020. No relatório preliminar foram catalogados quadro achados de auditoria, distribuídos em três irregularidades, de acordo com a classificação definida pela Resolução Normativa TCE-MT nº 17/2010, atualizada pela Resolução Normativa TCE-MT 02/2015. Citado a se manifestar sobre as irregularidades apontadas no Relatório Preliminar, o ex-prefeito Sr. João Batista Vaz da Silva, protocolou sua defesa, cujas alegações se analisa na sequência.

## 2. ANÁLISE DA DEFESA

JOAO BATISTA VAZ DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

**1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_01.** Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

1.1 ) *Não aplicação nas despesas com ensino, do percentual mínimo de 25% das receitas de impostos, estabelecidos no artigo 212 da Constituição Federal.* - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

### Evidência de Auditoria (Situação Encontrada):

Conforme demonstrado no Anexo 7, quadros 7.1, 7.2 e 7.3, o município de Nova Xavantina aplicou no desenvolvimento do ensino, o montante de R\$ 9.939.848,27, equivalente a 21,75% da receita base de R\$ 45.680.577,19. Portanto, não cumpriu o limite de 25% estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

### Manifestação da defesa:

As alegações da Defesa foram apresentadas nos termos que na sequência se transcreve na íntegra:

### JUSTIFICATIVA:

- DIVERGÊNCIA DE CÁLCULOS



De início, quanto ao percentual mínimo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, necessário salientar a metodologia de cálculo utilizada pela equipe contábil do município, quanto ao exercício de 2020, diverge da metodologia utilizada pela equipe técnica dessa Corte de Contas no que se refere à despesa, conforme Declaração, elaborada pelo Gerente de Contabilidade, Orçamento e APLIC, Márcio Garcia da Silva (anexo. I).

Assim, conforme Demonstrativo de Cálculo dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (anexo. II), elaborada pelo contador do Município, Josimar Pires da Silva, o percentual aplicado na educação no exercício de 2020, chegou ao montante de 24,96% (vinte e quatro vírgula noventa e seis por cento), divergindo do percentual de 21,75% (vinte e um vírgula setenta e cinco por cento), constante às fls. 37 do Relatório Preliminar.

O percentual de 24,96% (vinte e quatro vírgula noventa e seis por cento) no exercício de 2020 é resultante de toda a despesa liquidada na função 12 (educação), exceto a subfunção 364 (ensino superior), sendo deduzido as receitas vinculadas a educação (remuneração das aplicações, programas, convênios e transferências do FUNDEB), e incluída o valor das deduções do FUNDEB e saldo financeiro das fontes vinculadas a educação, conforme Anexo II Cálculos - Demonstrativo do cálculo dos recursos investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212 da C.F.) (fls. 53).

Assim, este ex gestor requer que seja acolhido o cálculo trazido pela equipe técnica do município, a fim de que seja retificado o percentual mínimo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, para 24,96% (vinte e quatro vírgula noventa e seis por cento) no exercício de 2020.



A diferença entre o percentual efetivamente aplicado (24,96%) e o percentual exigido (25%) é de apenas 0,04% (zero vírgula zero quatro por cento), o que por si só, demonstra que tal apontamento merece ser desconsiderado.

Importante frisar que nos exercícios anteriores, o cálculo do percentual da educação, elaborado pela mesma equipe contábil do município, com metodologia de cálculo acima, sempre foi similar aos cálculos realizados pela equipe técnica desta Corte de Contas e as contas APROVADAS.

• **OBSTÁCULOS TRAZIDOS PELA PANDEMIA EM 2020:**

A Constituição da República em seu artigo 212, com vistas a fomentar a educação exigiu do gestor público um percentual mínimo a ser aplicado com manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ocorre que o legislador constituinte ao trazer a referida obrigação não imaginava que o ano de 2020 seria marcado pelo início de uma Pandemia que assolou todo o mundo. Desde então, os gestores públicos tiveram inúmeras dificuldades quanto a compatibilização entre o percentual mínimo de aplicação na educação e o equilíbrio fiscal dos entes públicos, o que precisa ser considerado por essa Corte de Contas.

Importante ressaltar que, no final do exercício de 2020, o saldo financeiro totalizava R\$ 2.011.545,47 (dois milhões, onze mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), referente às fontes relacionadas à educação (fonte/destinação de recursos 01, 15, 18, 19 e 22), conforme se comprova no Anexo III – demonstrativo de saldo por fonte de recursos (fls. 72).



Outro ponto que merece grande destaque para justificar o não cumprimento do percentual mínimo na educação é redução significativa das despesas relacionadas à educação devido a suspensão das aulas presenciais durante o exercício de 2020 devido à pandemia causada pela COVID-19. A suspensão das aulas presenciais na rede pública municipal, utilizada como umas das principais medidas impostas para conter a propagação do vírus, reduziu brutalmente despesas essenciais com a educação, tais como, as contratações temporárias decorrentes dos afastamentos temporários dos profissionais da educação, transporte escolar, merenda escolar, materiais de consumo, etc.

A suspensão das aulas presenciais durante o exercício de 2020 reduziu de forma significativa os gastos na educação com material de consumo, outros serviços de terceiros de pessoa física e outros serviços de pessoas jurídicas, representando uma queda de mais de 55% (cinquenta e cinco por cento) do exercício de 2020 em relação ao exercício de 2019, não afetado pela pandemia.

A tabela abaixo exemplifica a redução das despesas na educação diante da Pandemia entre os exercícios 2019 e 2020.

| Comparativo de naturezas de despesas da função 12 menos a subfunção 364 nos exercícios 2019 e 2020 |                     |                     |
|--|---------------------|---------------------|
| Natureza de Despesa  | 2019                | 2020                |
| Material de consumo  | 765.983,76          | 464.745,27          |
| Outros serviços de terceiros - pessoa física   | 487.288,78          | 143.296,19          |
| Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica   | 2.719.928,03        | 1.151.819,45        |
| <b>Total</b>   | <b>3.973.200,57</b> | <b>1.759.860,91</b> |

Fonte: Anexo IV – Relatórios para conferência da despesa da função 12 – Educação, por natureza de despesas, quebrado por subfunção.

Assim, no exercício de 2019, não afetado pela Pandemia, foi gasto R\$ 2.213.339,66 (dois milhões, duzentos e treze mil, trezentos e trinta e



nove reais e sessenta e seis centavos) a mais que o exercício de 2020, demonstrando que a não aplicação do percentual mínimo na educação foi justificada por um evento de força maior, não ensejando a responsabilização deste ex gestor.

Além disso, a fim de ratificar a postura proba e comprometida deste ex gestor, a planilha extraída do item 6.2. EDUCAÇÃO do próprio Relatório Preliminar (fls. 37), comprova que nos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, foram cumpridos com tranquilidade, o percentual mínimo de 25%, situação diversa no exercício de 2020, em decorrência da suspensão das aulas presenciais ocasionada pela Pandemia da COVID-19.

| HISTÓRICO – APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF – Limite Mínimo Fixado |        |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|--------|
|   | 25%    |        |        |        |
|   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
| Aplicado - %  | 28,15% | 28,89% | 26,25% | 26,68% |

Fonte: Item 6.2. EDUCAÇÃO - Relatório das Conetas Anuais de Governo do exercício 2020

• **FLEXIBILIZAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO:**

A Lei Complementar nº 173, de 27 de março de 2020, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, promoveu mudanças no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, admitindo, na hipótese de decretação de calamidade pública, a mitigação de uma série de obrigações de natureza fiscal, com a intenção de conferir ao gestor público as condições necessárias ao enfrentamento do período excepcional, tais como: a flexibilização dos prazos para recondução dos gastos com pessoal e da dívida consolidada aos limites legais; e a dispensa de restrições à contratação de operações de crédito, à concessão de garantias, à antecipação de receitas e à realização de despesas no fim do mandato, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Entretanto, mesmo com as escolas fechadas desde março de 2020, inexiste norma jurídica aprovada tendente a proporcionar a flexibilização do



mandamento constitucional que discrimina o percentual mínimo que deve ser aplicado anualmente na educação.

Recentemente, o próprio legislador constituinte percebendo o desequilíbrio fiscal trazido pela Pandemia da COVID-19, editou a Proposta de Emenda à Constituição nº 13/2021, a qual acrescenta o artigo 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de impedir a responsabilização dos entes públicos e seus agentes pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, da exigência do artigo 212 da Constituição Federal.

A referida PEC atualmente está em tramitação no Senado Federal, e deve obedecer o rito disposto no parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição Federal.

#### Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2021

**Iniciativa:** Senador Marcos Rogério (DEM/RO), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senador Orovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Antonio Anastasia (PSD/MG), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB), Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB), Senadora Rose de Freitas (PODEMOS/ES), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Nilda Gondim (MDB/PB), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR)

**Assunto:** Economia e Desenvolvimento - Finanças Públicas.

**Natureza:** Norma Geral

#### Ementa:

Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Estados o Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

#### Explicação da Ementa:

Desobriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios da aplicação de percentuais mínimos da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino,



no exercício de 2020, em razão do desequilíbrio fiscal ocasionado pela pandemia de Covid-19.

A obrigatoriedade do cumprimento da aplicação do percentual mínimo de recursos na educação, previsto no artigo 212, caput, da Constituição Federal, precisa ser considerado em conjunto com o contexto da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), e seu desequilíbrio fiscal.

Recentemente, o próprio Tribunal de Contas, privilegiando o princípio da razoabilidade, vem acompanhando esse entendimento de ponderação do artigo 212 da Constituição Federal, segundo se comprova pela edição da Resolução de Consulta nº 6/2021-TP, oriunda do Processo nº 26.392-3/2020, de relatoria do Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto, aprovada por unanimidade pelo Tribunal Pleno, no dia 17 de agosto de 2021:

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA N° 6/2021 – TP**

**Ementa:** ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS. CONSULTA. CONHECIMENTO. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. MEDIDAS RESTRITIVAS DE ISOLAMENTO SOCIAL. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES PEDAGÓGICAS PRESENCIAIS. ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88). APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% NA EDUCAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS. OBRIGATORIEDADE.

1) O reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República. 2) No exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação.



Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 26.392-3/2020.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**, nos termos do artigo 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 2.2512021 do Ministério Público de Contas: I) **conhecer** a consulta formulada, com base no artigo 232, § 1º, da Resolução nº 14/2007; e, II) no mérito: a) **aprovar** o verbete de Resolução de Consulta e **responder** ao consulente que: 1) o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República; e, 2) no exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação; e, b) **informar ao consulente que, nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021, a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01) será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.** O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Participaram do julgamento os Conselheiros GUILHERME ANTONIO MALUF - Presidente, ANTONIO JOAQUIM e JOSÉ CARLOS NOVELLI e os Auditores Substitutos de Conselheiro, *em Substituição*, LUIZ HENRIQUE LIMA (Portaria nº 011/2021) e LUIZ CARLOS PEREIRA (Portaria nº 015/2020).

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-geral ALISSON CARVALHO DE ALENCAR.

Publique-se.

Sala das Sessões, 17 de agosto de 2021.



No bojo do Processo nº 26.392-3/2020, o qual resultou na aprovação da Resolução de Consulta nº 6/2021-TP, o próprio Ministério Público de Contas de Mato Grosso, em parecer do Procurador-Geral de Contas, Alisson Carvalho de Alencar, se posicionou pela avaliação das circunstâncias práticas e dificuldades reais de cada gestor.

Vejamos:

22. Contudo, isso não significa que o MP de Contas e o respectivo Tribunal de Contas deverão desprezar, desconsiderar a realidade vivenciada pelos municípios de Mato Grosso no referido período de calamidade decorrente da Covid-19, quando da análise e apreciação das Contas Anuais de Governo dos Chefes do Poder Executivo.

23. São de pleno conhecimento dos órgãos de controle a dificuldade e os obstáculos reais enfrentados pelas Prefeituras Municipais matogrossenses para manutenção e desenvolvimento na função educação nos exercícios de 2019 e 2020. Por questão lógica: em razão da necessidade de distanciamento social, para amenização dos efeitos da epidemia, as escolas e respectivas aulas presenciais permaneceram suspensas por longos e indeterminados períodos. Esse fato incontestável repercutiu e, efetivamente reduziu, o empenho, liquidação e pagamento de despesas relacionadas ao ensino e à educação.



24. Para esse problema público complexo, a Constituição da República Federativa brasileira e o ordenamento jurídico infra, exigem, dos órgãos de controle, atuação com ponderação, razoabilidade, de modo a avaliar efetivamente os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores públicos (CF, princípio da proporcionalidade; LINDB, art. 22).

25. Por essas razões, competirá ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos casos concretos, considerar as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público no cumprimento do mínimo constitucional em educação, de modo a sopesar se a eventual não aplicação mínima de 25% da receita (fixado no art. 212 da CF) prejudicou, ou não, a globalidade das contas anuais de governo prestadas. Esse dever do Controle Externo decorre também da necessidade republicana e democrática de propiciar julgamentos responsáveis, (i) gerando segurança jurídica a todos atores envolvidos e fiscalizados, (ii) entregando resultados reais, concretos à população destinatária da atuação estatal.

O Conselheiro Relator Gonçalo Domingos de Campos Neto, seguindo a tese do Ministério Público de Contas, também manifestou pela flexibilização da natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01), sendo acompanhado por unanimidade pelos demais conselheiros.

Vejamos o brilhante voto:

20. Em que pese a explanação acima, a equipe técnica e o Ministério Público de Contas reconhecem, no bojo dos pareceres emitidos, que no âmbito do controle externo, caberá ao Tribunal de Contas, quando apreciar as contas de governo dos Chefes do Poder Executivo, perante o reconhecimento do estado de calamidade pública, sopesar, no caso concreto, a realidade vivenciada por cada município. Em sua ementa proposta, o Ministério Público de Contas acrescentou, de forma expressa, o mencionado juízo de ponderação a ser realizado pelo Tribunal de Contas.

21. A orientação do TCE/MG, em resposta às perguntas frequentes de seus jurisdicionados<sup>1</sup>, foi ao encontro do posicionamento supra externado e assim discorreu sobre o tema:



1.17. A decretação de estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia (Covid-19), ensejará flexibilização dos limites constitucionais de percentuais mínimos de 25% da receita de impostos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de 60% da destinação dos recursos do Fundeb, referidos nos Arts.212 da CF/88 e Art.60, XII, do ADCT/CF/88, respectivamente, bem como, dos percentuais mínimos de 15% para os Municípios e 12% para o Estado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (Art.198, §2º, III da CR/88, LC 141/2012)? A não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e a não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do ADCT – CF/88) são irregularidades que, via de regra, resultam na rejeição das contas Municipais e do Estado. O mesmo entendimento é aplicado para as Ações e Serviços Públicos de Saúde. Ressalta-se que nesse momento de incertezas, ainda não é possível prever quais serão os impactos das ações de combate à pandemia da COVID-19 na execução orçamentária dos Municípios e do Estado e, consequentemente, no cumprimento do mínimo constitucional de aplicação na Educação e Saúde, e dos 60% de recursos do Fundeb. Mesmo porque, fatores como a queda na arrecadação, manutenção do pagamento dos profissionais do magistério, investimentos em tecnologia que permitam o ensino remoto, dentre outros, podem repercutir diretamente no cálculo dos valores a serem aplicados. Além disso, os gastos alocados na saúde devem crescer nesse momento de pandemia, consequentemente, é possível que o índice cresça no período. Diantre desse cenário, permanecem inalteradas as regras de aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de

transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e da destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do ADCT – CF/88), assim como, no percentual mínimo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 198, § 2º, III da CR/88, LC141/2012). Todavia, vale ressaltar que na análise do caso concreto, caberá ao Relator das contas avaliar se em decorrência dessa pandemia, ocorreram situações supervenientes e imprevisíveis que afetaram significativamente a execução do orçamento planejado e, consequentemente, o cumprimento do mínimo constitucional da Educação, da Saúde e dos 60% dos recursos do Fundeb.

22. A respeito do questionamento aqui debatido, torna-se imprescindível registrar que, na reunião do colegiado de membros realizada em 24/05/2021, justamente com o propósito de reconhecer a realidade vivenciada pelos Municípios de Mato Grosso no período de calamidade decorrente da COVID-19, houve o consenso de que: (...)



II) nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021, a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01), será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

24. Como se nota, o Colegiado de Membros, perante a pandemia da COVID-19, que ainda causa reflexos em 2021, já pacificou o entendimento no sentido de que eventual descumprimento do percentual de 25% na manutenção e desenvolvimento de ensino nos exercícios de 2020 e 2021, por si só, não ocasionará a reprovação das contas de governo do Município.

25. Nesse liame, sublinho que, nos termos expostos pelo Ministério Público de Contas, não se pode menosprezar que a suspensão das aulas presenciais por longos períodos repercutiu e efetivamente reduziu o empenho, liquidação e pagamento de despesas relacionadas ao ensino e à educação.

(...)

27. Em contrapartida, também comprehendo que, com base no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB2, quando houver o reconhecimento de estado de calamidade pública, este Tribunal deve atuar de forma ponderada e razoável, de modo que o descumprimento do percentual mínimo na educação não enseje por si só a emissão de parecer prévio contrário, pois nessa situação será indispensável avaliar os obstáculos e as dificuldades enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público no cumprimento do mínimo constitucional em educação.

Desse modo, fica demonstrado que o apontamento de descumprimento do percentual mínimo na educação merece ser afastado, diante das atipicidades vivenciadas por este ex gestor no exercício de 2020 com a Pandemia do COVID-19.

• INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL NO EXERCÍCIO DE 2020:



Durante o exercício de 2020, mesmo com a Pandemia do COVID-19 e a suspensão das aulas presenciais, este ex gestor promoveu inúmeros investimentos na educação.

Segundo se verifica no Anexo IV – Relatórios para conferência da despesa da função 12 – Educação, por natureza de despesas, quebrado por subfunção, foram realizados investimentos no valor de R\$ 1.919.556,66 (um milhão, novecentos e dezenove mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e sessenta e seis centavos) destinados a ampliação e reforma de escolas, e R\$ 1.291.470,14 (um milhão, duzentos e noventa e um mil, quatrocentos e setenta reais e quatorze centavos) utilizados na aquisição de bens móveis, totalizando R\$ 3.211.026,80 (três milhões, duzentos e onze mil, vinte e seis reais e oitenta centavos) de investimentos na educação pública municipal, demonstrando zelo e cuidado deste ex gestor na qualidade do ensino prestada à população.

O referido investimento realizado em 2020 representa um aumento de aproximadamente 149% (cento e quarenta e nove por cento) nos investimentos em educação realizados no exercício de 2019, onde os investimentos totalizaram R\$ 1.289.664,07 (um milhão, duzentos e oitenta e nove mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e sete centavos).

Dentre os diversos investimentos realizados no exercício de 2020, podemos destacar a implantação e instalação da nova Biblioteca Municipal, melhoria da infraestrutura das escolas municipais, com construção de diversas salas de aulas, aquisição de material estrutural e didático aos profissionais da educação, reforma e ampliação das salas de aula, capacitação dos servidores, aquisição de ônibus de transporte escolar, conforme se comprova pelas fotografias no anexo V.

- PERCENTUAL DE APLICAÇÃO NA SAÚDE EM 2020 (33,61%)



A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, estabelece em seu artigo 7º que os municípios deverão aplicar anualmente na saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Conforme consta no item 6.3 SAÚDE fls. 41 do Relatório Preliminar, no exercício de 2020, este ex gestor aplicou 33,61% (trinta e três vírgula sessenta e um por cento) na saúde, o que representa 18,61% (dezoito vírgula sessenta e um por cento) além da obrigação legal.

Tal percentual se justifica diante dos gastos necessários com as medidas para conter o avanço da pandemia e conseguir atender os pacientes infectados, tais como: contratação de inúmeros profissionais da saúde, construção da área de isolamento, pagamentos de plantões, gratificação para os profissionais que atuaram na linha de frente, funcionamento das unidades de saúde no período noturno.

O cumprimento da aplicação do percentual trazido pelo artigo 212 da Constituição Federal ficou extremamente prejudicado pelo cenário da pandemia, o que diante da suspensão das aulas presenciais, reduziu os gastos com pessoal (contratos para substituição aos afastamentos temporários de servidores efetivos, suspensão do transporte escolar, e distribuição parcial da merenda escolar).

Todas essas justificativas são de conhecimento público, e precisam ser consideradas por esse Ilustre Relator a fim de não penalizar este ex gestor pela não aplicação do percentual mínimo na educação.

#### **Análise da defesa:**

Inicialmente a Defesa alega que a metodologia utilizada pela contabilidade do município, diverge a utilizada pelo Tribunal de Contas, para apuração do percentual de investimento na educação. Enquanto o Cálculo da Equipe do Tribunal de Contas demonstrou que o percentual de aplicação na educação foi de 21,75%, o da equipe do município demonstra 24,96%.

A Defesa apresentou no Anexo II da Defesa os cálculos feitos pelo Contador da Prefeitura para demonstrar a aplicação de 24,96% conforme figura abaixo, recortado do citado anexo:



**Quadro 01 - Contador da Prefeitura**

**RECEITAS ARRECADADAS**

|  |            |                      |
|--|------------|----------------------|
| IPTU   | R\$        | 3.385.841,24         |
| IRRF   | R\$        | 2.647.282,47         |
| ITBI   | R\$        | 2.426.172,33         |
| ISSQN  | R\$        | 2.752.758,71         |
| SIMPLES NACIONAL                                   | R\$        | 721.287,67           |
| FPM - BRUTO  | R\$        | 13.238.660,58        |
| FPM - (ART. 159, I "D", DA CF/88)                  | R\$        | 596.055,84           |
| FPM - (ART. 159, I "E", DA CF/88)                  | R\$        | 597.326,64           |
| ITR - BRUTO  | R\$        | 951.051,71           |
| TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA - L. C. N.º 87/96 - BRUTO | R\$        | 0,00                 |
| ICMS - BRUTO                                       | R\$        | 16.782.812,66        |
| IPVA - BRUTO                                       | R\$        | 1.625.036,79         |
| IPI EXPORTAÇÃO                                     | R\$        | 79.641,40            |
| IPTU - MULTAS E JUROS                              | R\$        | 161,26               |
| ITBI - MULTAS E JUROS                              | R\$        | 1.668,52             |
| ISSQN - MULTAS E JUROS                             | R\$        | 5.420,05             |
| DÍVIDA ATIVA                                       | R\$        | 860.656,24           |
| MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA                     | R\$        | 201.135,77           |
| (-) DEDUÇÕES DO IPTU - DESCONTOS CONCEDIDOS        | R\$        | -1.125.161,81        |
| (-) DEDUÇÕES DO ITBI - DESCONTOS CONCEDIDOS        | R\$        | 0,00                 |
| (-) DEDUÇÕES DO ISSQN - DESCONTOS CONCEDIDOS       | R\$        | -10.291,80           |
| (-) DEDUÇÕES DA DÍVIDA ATIVA                       | R\$        | 0,00                 |
| (-) DEDUÇÕES JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA        | R\$        | -39.709,08           |
| <b>TOTAL DAS RECEITAS</b>                          | <b>R\$</b> | <b>45.697.807,19</b> |
| <b>25% (ART. 212 C. F.)</b>                        | <b>R\$</b> | <b>11.424.451,80</b> |

Nos cálculos do Contador foram apresentados dois quadros, sendo que o primeiro demonstra as receitas arrecadas e a segundo as despesas liquidadas função educação.

No Relatório Preliminar de Auditoria, que deu origem ao apontamento ao qual o ex-gestor se defende, existe o quadro 7.1, que seria equivalente ao primeiro quadro elaborado pelo Contador. Ao se comparar os dois percebe-se que apesar de algumas diferenças estruturais eles se equivalem, demonstrando as receitas arrecadas de forma analítica.

O total da receita demonstrada pelo Contador é de R\$ 45.697.807,19 e do quadro 7.1 do Relatório Técnico é de R\$ 45.680.577,19. Existe uma diferença de R\$ 17.230,00. Essa diferença está no valor do FPM bruto (Art. 159, I, CF), onde o quadro do Contador demonstra R\$ 13.238.660,58 e o quadro 7.1, do Relatório Técnico demonstra R\$ 13.221.430,58.

Para dirimir essa divergência pesquisou-se no sistema do Banco do Brasil, no endereço <https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiario,802,4647,4652,0,1.bb>, onde se verificou que os repasses do FPM para o município foram os seguintes:

| Período      | Valor repassado      |
|--------------|----------------------|
| 1º bimestre  | 2.964.718,13         |
| 2º bimestre  | 2.028.776,94         |
| 3º bimestre  | 1.905.979,15         |
| 4º bimestre  | 2.411.069,97         |
| 5º bimestre  | 1.769.632,45         |
| 6º bimestre  | 3.351.866,42         |
| <b>TOTAL</b> | <b>14.432.043,06</b> |

Obs: O sistema do Banco do Brasil permite selecionar no máximo dois meses a cada consulta, daí a apresentação de forma bimestral.



O FPM repassado aos municípios, além do principal, existem duas parcelas menores que são repassadas em julho e em dezembro. Essas duas parcelas estão iguais no quadro da prefeitura e no Tribunal de Contas. A diferença está apenas no valor principal. O valor informado pelo Banco do Brasil confere com os valores do FPM informado pelo Contador ( $R\$ 13.238.660,58 + R\$ 596.055,84 + R\$ 597.326,64 = R\$ 14.432.043,06$ ).

Pesquisando no sistema Aplic constatou-se que a divergência ocorreu devido a marcação incorreta pela contabilidade da prefeitura, de dois valores recebidos do FPM, como se fosse recurso de combate ao Covid-19. Essa marcação é feita por meio de detalhamentos 076000, 077000 e 080000. Neste caso, foi marcado o valor de R\$ 15.130,00 recebido em 10/08/2020 e o valor de R\$ 2.100,00, recebido no dia 30/09/2020. Ambos os valores foram marcados com detalhamento 077000, fazendo com que o sistema os visse como recursos de combate ao Covid e os ignorasse quando da geração do relatório. Assim o valor correto da receita base para verificação do limite constitucional é de R\$ 45.697.807,19.

O segundo quadro apresentado pela Defesa é onde, de fato, se calcula o percentual aplicado. No Relatório Técnico é o quadro 7.3.

Quadro 2 - Contador da prefeitura

| DESPESAS  |                         |
|---|-------------------------|
| <b>DESPESAS EDUCAÇÃO (LIQUIDADA)</b>                | <b>RS 14.765.345,98</b> |
| (-) RECEITAS REMUNERAÇÃO DEP. VINC. A EDUCAÇÃO      | RS 9.142,75             |
| (-) RECEITA PROGRAMAS - UNIÃO/ESTADO                | RS 782.145,52           |
| (-) RECEITAS DE CONVÉNIOS - ESTADO TRANSP. ESCOLAR  | RS 706.007,39           |
| (-) RECEITAS DE CONVÉNIOS - UNIÃO/ESTADO            | RS 1.131.677,72         |
| (-) TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FUNDEB               | RS 9.260.837,91         |
| (+) REDUTOR FUNDEB                                  | RS 6.519.510,76         |
| (+) SALDO C/C                                       | RS 2.011.545,47         |
| <b>TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS COM A EDUCAÇÃO</b> | <b>RS 11.406.590,92</b> |
| <b>PERCENTUAL APLICADO C/ AS AÇÕES NA EDUCAÇÃO</b>  | <b>% 24,96</b>          |

O cálculo feito pelo Contador da prefeitura parte da despesa total liquidada na educação, passando a excluir as receitas vinculadas dessa função e acrescenta o valor retido para o FUNDEB, mais os saldos em conta corrente. Para comprovar esse saldo foram enviados relatórios do sistema da prefeitura, porém não se comprovou que esses valores, de fato existem, na conta bancária, pois não há extratos dessas contas.

Mas ainda que restasse demonstrado que esse saldo realmente existe, o que não foi, a metodologia ainda estaria incorreta, principalmente pelo acréscimo dos saldos em conta corrente que podem conter recursos de vários exercícios, não evidenciando a situação real dentro do exercício analisado.

A metodologia utilizada pela Secex é bem simples, considerando que a finalidade do cálculo é verificar se foram aplicados 25% dos recursos de impostos conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, basta pegar todos os recursos de impostos e comparar com as despesas liquidadas com esses recursos. Assim, não há necessidade de incluir nesses cálculos os valores dos recursos vinculados.

O valor das receitas dos impostos como já demonstrado foi de R\$ 45.697.807,19, valor este defendido pelo próprio Gestor. O que se precisa saber é se foram investidos 25% desse valor na educação que equivale a R\$ 11.424.451,80, também defendido pelo gestor, como se vê no quando 01 elaborado pelo Contador da prefeitura.

No sistema Aplic consta que foram liquidadas na função educação, despesas no valor de R\$ 15.147.381,62. Desse total, o valor de R\$ 72.948,00 foi liquidados na fonte 00 (recursos ordinários) e R\$ 3.729.425,15 na fonte 01 (receita de impostos e de transferências de impostos educação), totalizando R\$ 3.802.373,15. Esse é o valor que foi investido na educação, dos recursos provenientes de impostos, as demais despesas liquidadas foram com recursos de convênio e das receitas do FUNDEB, ou seja, não contam para o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

Além dos recursos de impostos aplicados na educação, temos os valores que foram retidos da prefeitura para formação do FUNDEB. Esses recursos são retidos do FPM, ITR, ICMS, IPVA, etc., ou seja, dos



impostos, assim devem compor o total das despesas da educação, que no caso de Nova Xavantina, totalizou R\$ 6.519.510,76. Daí resulta em R\$ 10.321.883,91 investidos na educação.

Desse total deve ser retirado o valor de R\$ 382.035,64 que foram gastos com ensino superior, com base no artigo 11, V, da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que prevê que, município somente atuará nos ensinos médio e superior após aplicar os 25% de impostos na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos (Fundamental).

Dito isso, passemos ao Cálculo do percentual investido na educação pelo município de Nova Xavantina:

**Receba base para investimento na educação**

| DESCRIPÇÃO  | VALOR (R\$)              |
|---|--------------------------|
| <b>Receitas Resultantes de Impostos (I)</b>   | <b>R\$ 11.827.221,57</b> |
| IPTU – Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana (Art. 156, I, da CF/88)              | R\$ 2.260.679,43         |
| ITBI – Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter Vivos" (Art. 156, II, da CF/88)          | R\$ 2.426.172,33         |
| ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (Art. 156, III, da CF/88)         | R\$ 3.463.754,58         |
| IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte (Art. 158, I, da CF/88)                       | R\$ 2.647.282,47         |
| ITR – Imposto Territorial Rural (Art. 158, II c/c Art. 153, § 4º, III, da CF/88)      | R\$ 0,00                 |
| Multas e Juros provenientes de Impostos (DA TCE-MT nº 16/2005)                        | R\$ 7.249,83             |
| Dívida Ativa de Impostos (DA TCE-MT nº 16/2005)                                       | R\$ 1.022.082,93         |
| Multas e Juros provenientes de Dívida Ativa de Impostos (DA TCE-MT nº 16/2005)        | R\$ 0,00                 |
| <b>Transferências (II)</b>  | <b>R\$ 33.870.585,62</b> |
| Cota – Parte FPM - Fundo de Participação dos Municípios (Art. 159, I, "b", da CF/88)  | R\$ 13.238.660,58        |
| Cota – Parte FPM – (Art. 159, I, "d", da CF/88)                                       | R\$ 596.055,84           |
| Cota – Parte FPM – (Art. 159, I, "e", da CF/88)                                       | R\$ 597.326,64           |
| Cota - Parte ICMS (Art. 158, IV, da CF/88)  | R\$ 16.782.812,66        |
| ICMS - Desoneração (Lei Complementar nº 87/96 - Lei Kandir)                           | R\$ 0,00                 |
| Cota - Parte IPI Exportação (Art. 159, § 3º, da CF/88 c/c LC 61/89)                   | R\$ 79.641,40            |
| Cota - Parte ITR (Art. 158, II, da CF/88)   | R\$ 951.051,71           |
| Cota - Parte IPVA (Art. 158, III, da CF/88)   | R\$ 1.625.036,79         |
| Cota - Parte IOF s/ Ouro – Imposto sobre Operações Financeiras (DA TCE-MT nº 16/2005) | 0,00                     |
| <b>Total da Receita base – MDE (III) = (I+II)</b>                                     | <b>R\$ 45.697.807,19</b> |
| <b>Valor mínimo para aplicação na MDE (25% de III)</b>                                | <b>R\$ 11.424.451,80</b> |

APLIC > Informes Mensais > Receitas > Receita Orçamentária.



Percentual da receita base investido na educação

| DESCRÍÇÃO   | VALOR (R\$)             |
|---|-------------------------|
| Total da Despesa MDE liquidada no exercício na Função 12 – Educação. (Fonte/destinação de Recursos 00 - Recursos Ordinários e 01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação (MDE). Exceto os detalhamentos de fonte 072000, 073000, 074000, 075000, 076000, 077000, 078000, 080000, 081000 e 082000 (A) | R\$ 3.802.373,15        |
| Restos a Pagar MDE Não Processados de exercícios anteriores, liquidados no exercício. Função 12. Fontes 00 e 01. Elemento diferente de 01 e 03 (B)  | R\$ 0,00                |
| Restos a Pagar MDE Não Processados e não pagos, de exercícios anteriores, liquidados no exercício; e Restos a Pagar MDE Processados e não pagos, do exercício, elementos diferentes de 01 e 03, sem disponibilidade financeira (Conforme Quadro 7.2) (C)  | R\$ 0,00                |
| Despesas que se enquadram como MDE, mas classificadas em outras funções (Inclusão pela Equipe Técnica). (D)   | R\$ 0,00                |
| <b>Despesa Bruta da MDE (E) = (A+B-C+D)</b>   | <b>R\$ 3.802.373,15</b> |
| Receitas Destinadas ao FUNDEB (F)   | R\$ 6.519.510,76        |
| Despesas liquidadas do FUNDEB, inclusive as provenientes de créditos adicionais aberto por superávit financeiro do Fundo, além do montante recebido da transferência de recursos recebidos mais os respectivos rendimentos financeiros (G)  | R\$ 0,00                |
| Despesas MDE liquidadas com o Ensino Superior. Função 12 – Subfunção 364 - Ensino Superior. Fonte de Recursos 00 e 01. (H)  | R\$ 382.035,64          |
| Despesas MDE liquidadas com Alimentação Escolar. Função 12 – Subfunção 306 - Alimentação e Nutrição. Fonte de Recursos 00 e 01. (I)   | R\$ 0,00                |
| Despesas MDE liquidadas com inativos e pensionistas. Função 12 – Fonte de Recursos 00 e 01. Elementos 01 - Inativos e 03 - Pensionistas. (§7º do art. 212 da CF/88) (J)   | R\$ 0,00                |
| Cancelamento, no exercício, de Restos a Pagar Processados MDE inscritos com disponibilidade de recursos vinculados à Educação. Função 12 e Fonte de Recursos 00 e 01. Nos Elementos de despesa diferentes 01 e 03 (K)   | R\$ 0,00                |
| Outras Despesas liquidadas que não se enquadram na MDE (Inclusão pela Equipe Técnica) (L)   | R\$ 0,00                |
| <b>Total dos recursos aplicados na MDE (M) = (E+F+G-H-I-J-K-L)</b>  | <b>R\$ 9.939.848,27</b> |
| Receita base da MDE (Conforme Quadro 7.1) (N)   | R\$ 45.697.807,19       |
| <b>Percentual aplicado na MDE (O) = (M/N) %</b>   | <b>21,75%</b>           |
| Percentual mínimo de aplicação em MDE (P)   | 25%                     |
| Percentual aplicado a maior (menor) no exercício (Q) = (N-M)  | -3,24%                  |
| <b>Situação (R)</b>   | <b>IRREGULAR</b>        |

No quadro 01, foi ajustada a receita base que passou de R\$ 45.680.577,19, para R\$ 46.697.807,19, devido ao acréscimo de R\$ 17.230,00 de receita do FPM, que a contabilidade da prefeitura marcou com detalhamento 077000, fazendo com que o sistema entendesse que se trava de recursos de combate ao Covid-19. Esse quadro ficou igual ao da Defesa.

No quadro 02 foi utilizado a receita ajustada do quadro 01 e após os cálculos chegou-se ao percentual de 21,75% de investimento na educação. Apesar da alteração no valor da receita base, o valor do percentual não se alterou, porque o valor acrescido de R\$ 17.230,00, quando comparado a receita base de R\$ 45.697.807,19, torna se irrelevante, de modo que a alteração no percentual ocorre somente na terceira casa decimal.

Além do recálculo do percentual, a Defesa teceu considerações sobre outros pontos, como os obstáculos trazidos pela pandemia e a redução das despesas com educação devido a suspensão das aulas. Fala também sobre o projeto da PEC 13/2021 que isentaria os estados e municípios pelo não cumprimento do artigo 212 da Constituição. Traz ainda a Resolução de Consulta nº 06/2021-TP, deste Tribunal que atenua a irregularidade pela não aplicação do percentual mínimo na educação, no exercício de 2020.



Todos esses pontos, entendemos que servem para formação de juízo do Conselheiro que irá julgar o processo, uma vez que a Resolução do Tribunal não isenta o município do cumprimento do limite constitucional na educação, mas apenas flexibiliza a natureza gravíssima da irregularidade, não constituindo por si só, motivo para emissão de parecer prévio contrário.

Da análise realizada, conclui-se pela manutenção da irregularidade apontada, pelo não cumprimento do limite mínimo de 25% de investimentos na educação, referente as receitas de impostos.

**Situação da análise: MANTIDO**

**2) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

2.1 ) *Divergência de R\$ 784.557,68, entre o orçamento final informado no Balanço Orçamentário da Prefeitura e o informado no sistema Aplic.* - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

**Evidência de Auditoria (Situação Encontrada):**

No Balanço Orçamentário Consolidado, enviado na prestação de contas de governo, conforme doc. digital 89461/2021, folha 6, consta que o orçamento final, após os créditos adicionais, sem considerar a operações intraorçamentárias, é de R\$ 95.160.765,07. Contudo, no sistema Aplic consta que esse valor é de R\$ 94.376.207,39, conforme informações do Sistema Aplic, representado no quadro 1.1 deste relatório. Essa divergência demonstra a falta de exatidão nos registros contábeis de forma a contrariar os mandamentos da Lei 4.320/64, em especial os artigos de 83 a 106.

Caso a prefeitura proceda alterações no Balanço para apresentação de defesa, esclarece-se que esse novo balanço deverá ser publicado em imprensa oficial para que seja validado.

**Manifestação da defesa:**

As alegações da Defesa foram apresentadas nos termos que na sequência se transcreve na íntegra:

"Quanto a este apontamento, esclarecemos que a divergência de valores entre o orçamento final informado no Balanço Orçamentário da Prefeitura e o constante no sistema Aplic, se deu devido a um erro do sistema contábil na geração das tabelas do Aplic, referentes as alterações orçamentárias que causaram essa diferença."

**Análise da defesa:**

Este apontamento foi em virtude de haver uma diferença de R\$ 784.757,68, entre o orçamento final, demonstrado no Balanço Orçamentário da prefeitura no valor de R\$ 95.160.765,07 e o informado no sistema Aplic, no valor de R\$ 94.376.207,39.

A Defesa esclarece que a divergência de valores entre o orçamento final, excluindo as operações intraorçamentárias, informado no Balanço Orçamentário da Prefeitura e o constante no sistema Aplic, se deu devido a um erro do sistema contábil na geração das tabelas do Aplic, referentes as alterações orçamentárias que causaram essa diferença.

Contudo, não foi dada nenhuma outra informação, se houve ou não correção desse erro, não sendo enviada outra versão do balanço com os dados corrigidos. Desse modo, a divergência apontada permanece, não



havendo, portanto, a possibilidade de sanar este apontamento.

**Situação da análise: *MANTIDO***

**3) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

3.1 ) *O texto da Lei Orçamentária Anual, para o exercício financeiro de 2020, não destacou o valor do orçamento fiscal, dessa forma não atendeu ao preceito legal do art. 165, § 5º, da CF/88. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA*

**Evidência de Auditoria (Situação Encontrada):**

Sobre a Lei Orçamentária Anual, a Constituição Federal prevê o seguinte:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ao se analisar a Lei Municipal nº 2.167/2019, LOA-2020, constata-se a ausência de destaque no texto da lei, do valor do Orçamento Fiscal, caracterizando dessa forma, desobediência ao preceito do art. 165, § 5º, da CF/88.

**Manifestação da defesa:**

As alegações da Defesa foram apresentadas nos termos que na sequência se transcreve na íntegra:

"Em relação a esse apontamento, por um equívoco da equipe de contabilidade, não foi destacado o valor do orçamento fiscal, para o exercício de 2020, porém o valor do orçamento fiscal pode ser calculado utilizando o valor total do orçamento de R\$ 99.220.000,00 (noventa e nove milhões e duzentos e vinte mil 16 reais) deduzindo o valor do orçamento da seguridade social de R\$ 33.638.180,00 (trinta e três milhões, seiscentos e trinta e oito mil e cento e oitenta reais) destacados no artigo 5º da Lei 2.167/2019 (Lei Orçamentária Anual), que resulta num orçamento fiscal de R\$ 65.581.820,00 (sessenta e cinco milhões, quinhentos e oitenta e um reais e oitocentos e vinte centavos)."

**Análise da defesa:**

A Defesa reconhece a falha na elaboração da Lei Orçamentária Anual, atribuindo a ausência de destaque do orçamento fiscal, a um equívoco da equipe de contabilidade. Alega que o valor do orçamento fiscal pode



ser obtido pela diferença entre o valor do orçamento total menos o orçamento da seguridade social.

Por mais que a Defesa alegue que o valor do orçamento fiscal possa ser obtido fazendo a conta proposta, na verdade a lei precisa ser clara e suficiente para que possa ser entendida a partir da simples leitura e interpretação. Nesse sentido a Lei Complementar Federal nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, em seu artigo 11, assevera que “as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica”. Assim não se pode imaginar que a lei traga algo que fique subentendido.

É importante frisar que essa ausência de discriminação do orçamento representa descumprimento ao disposto no art. 165, § 5º, da CF/1988, que assim estabelece:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ressalta-se que a falta de destaque foi apenas para o orçamento fiscal, o da seguridade social foi destacada. É importante que as peças de planejamento cumpram todos os requisitos legais estabelecidos tanto na Constituição Federal como na LRF. Apesar disso, considerando a pouca gravidade do apontamento em questão, sugere-se que seja sanada e que se recomendado ao atual Gestor, que nas próximas leis orçamentárias o orçamento fiscal esteja destacado explicitamente no texto da lei.

#### **Situação da análise: SANADO**

3.2 ) *Elaboração de peças de planejamento em desacordo com a legislação vigente por inserção de matéria que deveria ser tratada em lei específica.* - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

#### **Evidência de Auditoria (Situação Encontrada):**

A lei Orçamentária Anual, Lei 2.167/2019, estabeleceu em seu artigos 6º e 7º, o seguinte:

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, créditos adicionais suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento), no curso da execução orçamentária, bem como o remanejamento e transposição de recursos, conforme necessidades orçamentárias e disponibilidade de recursos, como determinado pelo art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64, de 17 de março de 1964 e Art. 167, inciso V e VI, da Constituição Federal, do total da despesa fixado no art. 4º desta Lei.

A concessão dentro da LOA, de autorização para remanejamento e transposição de recursos, constitui matéria estranha ao orçamento e vai de encontro ao Art. 165, §8º, CF/1988 e Resolução de Consulta nº 44/2008 deste Tribunal, que estabelece que a operacionalização das técnicas de alteração orçamentária por remanejamento, transposição e transferência, devem ser feitos mediante autorização em lei específica.



**Manifestação da defesa:**

As alegações da Defesa foram apresentadas nos termos que na sequência se transcreve na íntegra:

"Em relação a esse apontamento, só resta concordar com o Relatório Técnico, vez que quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual -LOA, por um equívoco da equipe de contabilidade, não fora inserido matéria que deveria ser tratada em lei específica. Em tempo, informamos que na elaboração das próximas leis orçamentárias será retirado do texto a autorização para remanejamento e transposição de recursos."

**Análise da defesa:**

Esta irregularidade foi apontada em virtude de haver na Lei Orçamentária Anual, Lei Municipal nº 2.167/2019, autorização para remanejamento e transposição de recursos, que constitui matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, conforme artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, in verbis:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Além disso, sobre o tema, a Resolução de Consulta TCE-MT nº 44/2008, estabelece o seguinte:

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 44/2008.** Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECIS. CONSULTA. PLANEJAMENTO. ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS, TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO, TRANSFERÊNCIA. CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) HAVENDO NECESSIDADE DE REPROGRAMAÇÃO POR REPRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES DURANTE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO, O PODER EXECUTIVO, SOB PRÉVIA E ESPECÍFICA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, MEDIANTE DECRETO, PODERÁ TRANSPOR, REMANEJAR E TRANSFERIR, TOTAL OU PARCIALMENTE, AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS APROVADAS NA LOA E EM SEUS CRÉDITOS ADICIONAIS; E, 2) A OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS DE REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA É SIMILAR À PRÁTICA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, TENDO EM VISTA QUE, AINDA QUE OS FATOS MOTIVADORES SEJAM DIFERENCIADOS, DEVEM SER AUTORIZADOS POR LEIS ESPECÍFICAS E ABERTOS MEDIANTE DECRETO DO PODER EXECUTIVO. Grifamos.

Conforme dispositivo constitucional, bem como a Resolução deste Tribunal de Contas, a Lei Orçamentária Anual não pode trazer matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, devendo essas outras matérias serem tratadas em lei específicas. Assim estando caracterizada a ocorrência do fato narrado, este apontamento fica mantido.



**Situação da análise: MANTIDO**

### **3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES**

Com base nas irregularidades remanescentes da análise das contas Anuais de Governo, do município de Nova Xavantina, sugere-se que sejam expedidas as seguintes recomendações/Determinações, sem prejuízo de outras a critério do Relator:

**Pela inserção na LOA de autorização que dever ser tratadas em leis específicas:**

Que na elaboração da lei orçamentária anual, deixe de inserir autorização para transposição e remanejamento e transferências de recursos, matérias estas, a serem tratadas em leis específicas.

**Pela estipulação de LOA de duaodécimo acima do limite legal:**

Quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual estipule o valor de repasse de acordo com o limite Data estabelecido no art. 29-A da CF, bem como realize os repasses de acordo com o valor estabelecido na LOA.

**Pela ausência de destaque na LOA, do valor do Orçamento Fiscal:**

Que nas próximas leis orçamentárias o orçamento fiscal esteja destacado explicitamente no texto da lei.

**Pela discrepância entre a meta e os valores obtidos do Resultado Primário.**

Que na elaboração das próximas LDOs tenha, como parâmetro mínimo, a verificação da série histórica de resultados primários alcançados, assim como a série histórica de receitas e despesas para a proposição das metas fiscais do município.

**Pela publicação da lei orçamentária anual sem os anexos obrigatórios:**

Quando da divulgação das peças de planejamento, que seja do instrumento completo, inclusive os anexos que o compõe, quando no portal da transparência do município, e, na imprensa oficial, que seja publicado o texto da lei, com indicação de onde os anexos podem ser localizados no site.

### **4. CONCLUSÃO**

Após análise dos argumentos trazidos pela defesa, bem como dos documentos que deram suporte às alegações, apresenta-se a conclusão a que se chegou, da análise das Contas Anuais de Governo do município de Nova Xavantina, exercício de 2020.



#### 4.1. RESULTADO DA ANÁLISE

Após análise da argumentação e dos documentos trazidos pela Defesa, foi sanado o apontamento do item 3.1, ficando mantidas as irregularidades dos itens 1.1, 2.1 e 3.2, do Relatório Preliminar, que seguem para emissão do Parecer do Ministério Público de Contas.

**JOAO BATISTA VAZ DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS** / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

**1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_01.** Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

*1.1 ) Não aplicação nas despesas com ensino, do percentual mínimo de 25% das receitas de impostos, estabelecidos no artigo 212 da Constituição Federal. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA*

**2) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

*2.1 ) Divergência de R\$ 784.557,68, entre o orçamento final informado no Balanço Orçamentário da Prefeitura e o informado no sistema Aplic. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA*

**3) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

*3.1 ) SANADO*

*3.2 ) Elaboração de peças de planejamento em desacordo com a legislação vigente por inserção de matéria que deveria ser tratada em lei específica. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA*

#### 4.2. NOVAS CITAÇÕES

O gestor foi devidamente citado tendo apresentado as alegações e documentos que julgou pertinente. Não se faz necessária nova citação, exceto para apresentação das alegações finais.

Em Cuiabá-MT, 27 de Setembro de 2021.



---

MARIO NEY MARTINS DE OLIVEIRA  
AUDITOR PÚBLICO EXTERNO  
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA