



PROCESSO Nº : 16.676-6/2018
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ/MT
ASSUNTO : VOTO-VISTA EM CONTAS ANUAIS DE GOVERNO -
EXERCÍCIO DE 2018
RELATORA : CONSELHEIRA SUBSTITUTA JAQUELINE JACOBSEN
MARQUES
REVISOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

RAZÕES DO VOTO – VISTA

Após o voto da Excelentíssima Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen Marques, proferido na sessão do dia 26 de maio de 2020, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução nº 14/2007, por restar dúvidas quanto ao cumprimento do limite mínimo de 25% de aplicação da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este voto-vista.

2. Preliminarmente, constato que, inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de 09 (nove) irregularidades, sendo 02 (duas) de natureza gravíssima capituladas nos subitens 1.1 **(AA 01)** e 2.1 **(AA 05)** e 07 (sete) de natureza grave, capituladas nos subitens 3.1 e 3.2 **(CB 02)**, 4.1 e 4.2 **(CB 07)**, 5.1, 5.2 e 5.3 **(DB 08)**, 6.1 e 6.2 **(DB 99)**, 7.1 e 7.2 **(FB 03)**, 8.1 **(MB 02)** e 9.1 **(NB 05)**.

3. A Secretaria de Controle Externo de Previdência apontou a ocorrência de 02 (duas) irregularidades de natureza gravíssima, capituladas nos subitens 1.1 **(DA 05)** e 2.1 **(DA 07)**.

4. Após análise dos autos, a Unidade de Instrução, o Ministério Público de Contas e a Relatora concluíram pelo afastamento de 01 (uma) irregularidade



gravíssima, relativa à ocorrência de repasse à Câmara Municipal abaixo do valor fixado na LOA e créditos adicionais **(AA 05)** e uma grave referente à ausência de publicação das demonstrações contábeis do exercício de 2018 na Imprensa Oficial do município **(NB 05)**, haja vista que o gestor comprovou que não houve o repasse a menor e demonstrou a transparência dos demonstrativos contábeis.

5. Com relação às 02 (duas) irregularidades gravíssimas apontadas pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, relativas ao não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador **(DA 05)** e ao não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária, patronal e servidor **(DA 07)**, a Unidade de Instrução e o Ministério Público de Contas opinaram pelo afastamento das irregularidades, em razão da comprovação do pagamento das contribuições patronais, ao passo que a Relatora, concluiu pela instauração de Tomada de Contas Ordinária, com a finalidade de apurar o montante devido de juros gerado pelo pagamento intempestivo das contribuições no exercício de 2018 e identificar o agente que lhe deu causa.

6. Diante disso, registro que coaduno com as conclusões da Relatora no tocante às supracitadas irregularidades.

7. Com relação à única irregularidade gravíssima que permaneceu nos autos, referente à não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino **(AA 01 – subitem 1.1)**, a Unidade de Instrução apontou que, durante o exercício de 2018, foram aplicados somente 24,08% de recursos na educação, não garantindo o percentual mínimo previsto na Constituição Federal (fl. 47 – Doc. nº 184565/2019).

8. A Relatora enfrentou a questão central, que envolve a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos na educação, fundamentando suas razões de decidir com base na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da



Educação Nacional, Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e na Resolução de Consulta nº 03/2013, que elucidam e afastam qualquer dúvida sobre o assunto.

9. De fato, o art. 212, da Constituição Federal, visando vincular a parcela mínima de recursos públicos à satisfação das necessidades de financiamento da educação pública nacional, estipula que os Estados e os Municípios têm a obrigação de aplicar, anualmente, percentuais mínimos do produto de suas arrecadações provenientes de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

10. Nesse sentido, a Relatora andou bem ao pontuar que a falta de aplicação do mínimo constitucional na área de educação pode ensejar em intervenção do Estado no Município e implicar no impedimento do recebimento de transferência voluntária, nos termos do art. 35, III, da Constituição Federal c/c art. 25, § 1º, IV, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000.

11. Do mesmo, considerou que nem todas as despesas de atendimento ao ensino e vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser incluídas no cálculo de apuração do percentual de aplicação mínima, ainda que estas satisfaçam as necessidades da educação, consoante artigos 71 e 71, da Lei nº 9.394/96 e julgado deste Tribunal.

12. Tanto é assim, que a Unidade de Instrução excluiu o montante de R\$ 9.702.537,28 (nove milhões, setecentos e dois mil, quinhentos e trinta e sete reais e vinte e oito centavos) de despesas que não correspondem à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que não foi objeto de questionamento pela defesa.

13. Todavia, em sede de sustentação oral, a defesa sustentou a ocorrência de repasses no valor de R\$ 31.537.949,30 (trinta e um milhões, quinhentos e trinta e sete mil, novecentos e quarenta e nove reais e trinta centavos) na conta do



Fundeb entre os dias 26 a 28 de dezembro de 2017, os quais deixaram de ser aplicados no mesmo exercício por motivos alheios à vontade do gestor.

14. Em razão disso, requereu a inclusão dos créditos adicionais abertos e aplicados no exercício de 2018 no valor de R\$ 11.207.518,82 (onze milhões, duzentos e sete mil, quinhentos e dezoito reais e oitenta e dois centavos), com base no superavit financeiro do exercício anterior, no cômputo do percentual mínimo de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

15. Pois bem, com relação aos recursos aplicados do Fundeb, é fato inconteste que compõem o limite mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências que os Estados e Municípios devem aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo dicção do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.494/2017.

16. Por outro lado, frisa-se que é possível a utilização de 5% dos recursos recebidos à conta dos fundos, inclusive relativos à complementação da União e do Estado, no 1º trimestre do exercício subsequente, mediante a abertura de crédito adicional, nos termos do art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2017.

17. Esse foi o entendimento consignado no Parecer Vista do Ministério Público de Contas, que inclusive acarretou no aumento do percentual inicialmente apontado no Relatório Técnico Preliminar de 24,08% para 24,15% de aplicação de recursos na educação, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1: Cálculo do percentual aplicado na Educação efetuado pelo Ministério Público de Contas

Total de recursos aplicados no Ensino provenientes de impostos apontado no Relatório Técnico	R\$ 275.130.990,85
5% do total em Créditos Adicionais abertos com Superavit Financeiro do Fundeb (art. 21, § 2º, Lei nº 11.494/2007)	R\$ 760.283,14
Total da Receita Base	R\$ 1.142.140.594,72
Percentual sobre a receita base	24,15%

Fonte: Parecer Vista (fl. 20 - Doc. nº 66066/2020)



18. Todavia, em suas razões de voto, a Relatora acertadamente ponderou que o presente caso se amolda ao entendimento consignado no item 5, da Resolução de Consulta nº 13/2018 – TCE/MT, abaixo transcrita:

ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS.
CONSULTA. EDUCAÇÃO.FUNDEB. ATRASO NO REPASSE DO
ESTADO AOS MUNICÍPIOS. APLICAÇÃO E DESTINAÇÃO DA
SOBRA DE RECURSOS. SUBVINCULAÇÃO DA APLICAÇÃO
MÍNIMA DOS 60% DOS RECURSOS DO FUNDEB.

1) Em regra, os recursos do Fundeb devem ser utilizados dentro do exercício financeiro em que forem creditados ao Município, visto que sua dinâmica está alicerçada no princípio da anualidade.

2) A única exceção à aplicação anual dos recursos do Fundeb está prevista no art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07, que admite a utilização de, no máximo, 5% do valor recebido no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. 3) Os recursos vinculados ao Fundeb devem ser aplicados exclusivamente para atender a sua finalidade legal e o seu controle orçamentário deve ser realizado por fonte/destinação de recurso. 4) Constatado o atraso no repasse dos recursos do Fundeb pela administração pública estadual e a sua insuficiência de caixa, os Gestores dos Municípios podem utilizar recursos de outras fontes para pagar despesas do Fundeb e posteriormente devolvê-los às respectivas fontes, dentro do exercício financeiro, desde que não sejam recursos vinculados e seja devidamente demonstrado e justificado pelos Gestores do Fundo.

5) Constatado o repasse atrasado da administração pública estadual, de valor acumulado dos recursos do Fundeb, os Gestores dos Municípios poderão utilizar desses montantes que, excepcionalmente, alheios às suas vontades, permaneceram em conta acima dos 5% permitidos pela lei, no exercício seguinte, não especificamente no primeiro trimestre, cientes de que a aplicação da totalidade deles pode ser definida em cronograma de despesas e previamente justificada.

6) Verificado o repasse intempestivo da administração pública estadual, de valor acumulado dos recursos do Fundeb, não há que se manter a subvinculação de aplicação mínima de 60% dos recursos percebidos em atraso, oriundos do citado Fundo, para pagamento de profissionais do magistério, se os Gestores Municipais já cumpriram o disposto no artigo 60, XII, do ADCT da CF/88, considerando o valor total recebido no exercício. 7) É vedada a transferência do superávit financeiro apurado nas fontes do Fundeb para fonte de recursos ordinária visando o pagamento de despesas normais da Administração. (grifei)

19. Neste ponto, cumpre registrar que o Fundeb é um fundo especial de natureza contábil, logo, não detém de personalidade jurídica e não é detentor de



patrimônio, ou seja, não é órgão ou unidade orçamentária, mas apenas um mecanismo de gestão de recursos.

20. Em razão disso, a supracitada resolução de consulta permitiu que, em situações excepcionais de atrasos de repasses de recursos pelo Estado aos Municípios, o gestor utilize recursos de outras fontes, desde que não sejam vinculados, para arcar com as despesas do Fundeb e aplique recursos do Fundeb superior ao limite de 5% no exercício seguinte, não necessariamente no primeiro trimestre.

21. Com efeito, trata-se de mecanismos de gestão orçamentária e financeira, cujo objetivo não é outro senão consagrar e garantir a aplicação mínima de recursos na manutenção e no desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação, especialmente o pagamento do piso nacional dos professores.

22. Até mesmo porque, frente à um cenário excepcional de atraso de repasse de recursos do Fundeb, é plenamente factível e esperado que o gestor adote uma postura mais prudente e, com isso, passe a diminuir gradativamente a liquidação dessas despesas, passando a priorizar gastos, sobretudo, para garantir o adimplemento tempestivo de remuneração dos profissionais do magistério.

23. Não por outra razão, a série histórica de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino pela Prefeitura Municipal de Cuiabá revela uma diminuição dos percentuais aplicados nos exercícios de 2017 e 2018, se comparados com os exercícios anteriores de normalidade de repasses.

24. Ora, se o gestor, durante todo o exercício, recebeu em atraso os repasses do Fundeb e, por esse motivo, teve que utilizar recursos de outras fontes e até mesmo diminuir o montante de recursos aplicados na educação e desenvolvimento do ensino e, no final do exercício, foi surpreendido com o recebimento de um grande volume de recursos, ele não teve outra alternativa senão transferir esse saldo para o exercício seguinte.



25. Sob esse prisma, a Relatora pontuou que, dos créditos adicionais abertos em 2018 com base no superavit financeiro do exercício anterior, no valor de R\$ 15.205.662,71 (quinze milhões, duzentos e cinco mil, seiscentos e sessenta e dois reais e setenta e um centavos), foram liquidadas despesas no valor de R\$ 11.072.711,03 (onze milhões, setenta e dois mil, setecentos e onze reais e três centavos), o que representa 5,98% do montante recebido à conta do Fundeb em 2017, ou seja, 0,98% a mais que o 5% permitido pela Lei Federal nº 11.494/2007.

26. Com relação à base de cálculo do referido percentual, a Relatora asseverou que deve ser calculada sobre os recursos recebidos à conta do Fundeb e não sobre o valor do superavit financeiro do exercício anterior utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

27. Nesse diapasão, tendo em vista que a receita recebida à conta do Fundeb em 2017 foi de R\$ 185.173.756,95 (cento e oitenta e cinco milhões, cento e setenta e três mil, setecentos e cinquenta e seis reais e noventa e cinco centavos), o percentual de 5% sobre o referido montante equivale a R\$ 9.258.687,85 (nove milhões, duzentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e cinco centavos).

28. Todavia, conforme demonstrado alhures, os repasses realizados em atraso à conta do Fundeb, ocorridos na última semana de 2017, impediram que a totalidade dos recursos fosse aplicada naquele exercício, acarretando na aplicação de R\$ 11.072.711,03 (onze milhões, setenta e dois mil, setecentos e onze reais e três centavos) no exercício de 2018 que deve ser considerado no cálculo do percentual aplicado no ensino em 2018, ainda que superior ao limite de 5% permitido na lei, consoante item 5, da Resolução de Consulta nº 13/2018.

29. Por isso, coaduno, na íntegra, com a retificação do percentual pela Relatora, elevando as despesas aplicadas na manutenção e desenvolvimento do



ensino para R\$ 286.203.701,88 (duzentos e oitenta e seis milhões, duzentos e três mil, setecentos e um reais e oitenta e oito centavos), correspondente a 25,06% da receita de impostos e transferências, cumprindo, assim, o limite de 25% previsto no art. 212, da Constituição Federal.

30. No que tange às irregularidades graves remanescentes nos autos relativa à contabilidade **(CB 02 / CB 07)**, gestão fiscal/financeira **(DB 08/ DB 99)**, planejamento e orçamento **(FB 03)** e prestação de contas **(MB 02)**, acompanho o entendimento da Relatora pela manutenção, subscrevo as recomendações propostas nas razões do seu voto e proponho recomendações adicionais.

31. Em complementariedade à recomendação do item “k”, proposta nas razões de voto da Relatora, recomendo à atual gestão que realize estudo técnico normativo, contábil, financeiro e fiscal da estrutura organizacional e do Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Servidores da Prefeitura Municipal de Cuiabá, visando uma reforma administrativa para adequar ao modelo de administração pública gerencial e à redução das despesas total com pessoal abaixo dos limites de alerta e prudencial previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

32. Destarte, de uma maneira geral, as referidas irregularidades poderiam ser minimizadas ou até mesmo evitadas por meio do fortalecimento dos controles internos e treinamento e desenvolvimento de pessoal das áreas de gestão financeira, planejamento e orçamento, contabilidade e prestação de contas da Prefeitura Municipal de Cuiabá.

33. Diante disso, entendo oportuno recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal para que (i) realize estudos e implante políticas, mecanismos e procedimentos de aperfeiçoamento de controles internos das áreas de planejamento e orçamento, gestão fiscal e financeira, contabilidade e prestação de contas; e (ii) implante programa de capacitação continuada de servidores públicos,



especialmente para os servidores que atuam nas áreas de planejamento e orçamento, gestão fiscal e financeira, contabilidade e prestação de contas.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

34. Ante ao exposto, NÃO ACOLHO os Pareceres Ministeriais nº 5.201/2019 e 2.764/2020, ACOLHO o voto da Eminente Relatora e **VOTO** pela:

I) emissão de **Parecer Prévio Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Cuiabá, referentes ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Emanuel Pinheiro;

II) **recomendar** ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal que:

a) realize estudo técnico normativo, contábil, financeiro e fiscal da estrutura organizacional e do Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Servidores da Prefeitura Municipal de Cuiabá, visando uma reforma administrativa para adequar ao modelo de administração pública gerencial e à redução das despesas total com pessoal abaixo dos limites de alerta e prudencial previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) realize estudos e implante políticas, mecanismos e procedimentos de aperfeiçoamento de controles internos das áreas de planejamento e orçamento, gestão fiscal e financeira, contabilidade e prestação de contas;

c) implante programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de planejamento e orçamento, gestão fiscal e financeira, contabilidade e prestação de contas.

Por fim, destaco que coaduno na íntegra com as demais medidas constantes no voto da Relatora.

É como Voto.

Cuiabá/MT, 30 de junho de 2020.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Revisor

(Portaria nº 124/2017, DOC/TCEMT nº 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

C:\Users\paulaf\AppData\Local\Temp\3475D7C8BA58A03E4138CA1839DE4E91.odt

C:\Users\paulaf\AppData\Local\Temp\3475D7C8BA58A03E4138CA1839DE4E91.odt