



PROCESSO Nº : 16.733-9/2018
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA BANDEIRANTES
GESTOR : VALDIR PEREIRA DOS SANTOS
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2018
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Diante do Relatório emitido pela Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo e do Parecer do Ministério Público de Contas, passo a análise dos resultados fiscais e financeiros das contas anuais de governo do exercício de 2018 de Nova Bandeirantes, sob a responsabilidade do Sr. Valdir Pereira dos Santos.

Inicialmente, cabe registrar que o agente político aplicou **21,93%** (vinte e um vírgula noventa e três por cento) do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

Em relação ao **FUNDEB**, observo que foram aplicados **68,01%** (sessenta e oito vírgula um por cento) na valorização e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei nº 11.494/2007.

Destaco, também, que as **despesas com pessoal** foram realizadas **de acordo com os limites** contidos na Lei Complementar nº 101/2000, conforme quadro reproduzido a seguir:

RCL: R\$ 43.490.530,40 (quarenta e três milhões, quatrocentos e noventa mil, quinhentos e trinta reais e quarenta centavos)

Pessoal	Valor no Exercício R\$	(%) RCL	(%) Limites Legais	Situação
Executivo	18.286.008,03	42,04	54	Regular
Legislativo	860.582,97	1,97	6	Regular
Município	19.146.591,00	44,02	60	Regular





Os repasses ao Poder Legislativo ocorreram até o dia 20 de cada mês e alcançaram **6,85%** (seis vírgula oitenta e cinco por cento) da receita base do exercício de 2018, observando o limite estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal.

No tocante à execução orçamentária, constatou-se um resultado **superavitário** de **R\$ 5.663.738,93** (cinco milhões, seiscentos e sessenta e três mil, setecentos e trinta e oito reais e noventa e três centavos).

Além disso, o município apresentou disponibilidade financeira no valor de **R\$ 7.732.459,00** (sete milhões, trezentos e trinta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais), indicando que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 3,88 de disponibilidade financeira e, portanto, equilíbrio financeiro, sem risco de endividamento geral público.

No Relatório Preliminar, foi apontada a presença de quatro irregularidades, sendo uma de natureza gravíssima (AA01) e três graves (DB99, FB02 e FB03). A Unidade Técnica, após a análise das alegações de defesa apresentadas pelo gestor, concluiu pela manutenção de duas delas, uma gravíssima (AA01) e outra grave (DB99).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, discordou da Unidade Técnica quanto à manutenção da irregularidade AA01, opinando pela manutenção apenas da irregularidade DB99.

Registro que coaduna com a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas que as justificativas apresentadas pela defesa foram suficientes para sanar as irregularidades FB02 e FB03, motivo pelo qual passo a análise das irregularidades AA01 e DB99.

No que diz respeito à primeira irregularidade – **AA01**, a Unidade Técnica apontou que foi aplicado na educação o montante de R\$ 6.509.054,46 (seis milhões, quinhentos e nove mil, cinquenta e quatro reais e quarenta e seis centavos), o qual





corresponde a 23,43% da receita base (R\$ 27.774.369,03), inobservando o mínimo de 25% estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

Em síntese, o gestor explicou que nos meses de agosto e novembro de 2018 houve um incremento inesperado na arrecadação, respectivamente de R\$ 2.687.539,66 (dois milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, quinhentos e trinta e nove reais e sessenta e seis centavos) e R\$ 2.774.244,34 (dois milhões, setecentos e setenta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e trinta e dois centavos), oriunda do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI da venda de dois imóveis rurais de grande porte pertencentes à circunscrição imobiliária de Nova Bandeirantes.

Acrescentou que, devido ao curto prazo de tempo para investir todo o montante com qualidade, o valor de R\$ R\$ 571.061,54 (quinhentos e setenta e um mil, sessenta e um reais e cinquenta e quatro centavos) foi inscrito em restos a pagar não processados em 2018 e reservado em conta bancária específica para a construção de 9 salas de aula em 2019.

A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo rechaçou essa argumentativa sob a premissa básica de que somente são consideradas aplicações com manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas que foram liquidadas no exercício em análise, fato esse não demonstrado pela defesa.

Em suas alegações finais, o gestor reiterou os argumentos expendidos anteriormente, no sentido de que apesar de ter enfrentado uma situação atípica de excesso de arrecadação ocorrida nos meses finais do exercício financeiro sob análise, adotou medidas para resguardar a aplicação dos recursos na educação com qualidade no exercício seguinte, devendo tais ações serem incluídas no computo de investimentos na educação de 2018.

Diversamente da Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas pugnou pelo saneamento do achado, pois entende que deve ser aplicado ao caso o princípio da razoabilidade, diante da arrecadação inesperada da receita de ITBI tão próxima ao final





do exercício, impossibilitando que se executasse a despesa de maneira eficaz ainda em 2018, uma vez que não havia programação orçamentária para uma receita que não se esperava receber.

O *parquet* enalteceu os fortes indícios de boa fé do gestor e a diferença ínfima de 1,57% que deixou de ser aplicada de acordo com a metodologia de cálculo utilizada pela Unidade Técnica, que excluiu do cálculo os restos a pagar não processados.

Como se nota, não há dúvidas de que o valor efetivamente aplicado na educação no exercício de 2018 não atingiu o mínimo exigido pela norma constitucional.

Segundo dispõe o artigo 212 da Constituição Federal, os municípios devem aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino o valor equivalente a, no mínimo, 25% da sua receita resultante de impostos e de transferências, *in verbis*:

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.

Os recursos em referência, por seu turno, devem ser investidos de acordo com as disposições do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que assim prescreve:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;





VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Este Tribunal de Contas, em sessão realizada em 07 de agosto de 2012, ao apreciar o Processo nº 10.141-9/2012, relativo à consulta oriunda da Prefeitura Municipal de Sinop, o Órgão Plenário aprovou a metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em investimentos com a educação.

Por essa metodologia, na aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à manutenção e desenvolvimento do ensino (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências), deverão ser consideradas as despesas efetivamente **pagas** no exercício. Confira-se, no que é pertinente, a resposta à consulta formulada:

Resolução de Consulta nº 13/2012:

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. SAÚDE. LIMITE. ARTIGO 198, CF. DESPESAS. RESTOS A PAGAR. NECESSIDADE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. Na verificação anual do cumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com serviços e ações de saúde, as despesas inscritas em Restos a Pagar, processados ou não, só serão consideradas até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. **EDUCAÇÃO. LIMITE. ARTIGO 212, CF. DESPESAS. RESTOS A PAGAR. APURAÇÃO PELA DESPESA LIQUIDADADA.** Para efeito de verificação anual do cumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas serão consideradas após a sua regular liquidação, devendo haver suficiente disponibilidade de caixa para pagamento daquelas inscritas em restos a pagar processados. **Não serão computadas as despesas com ensino empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar, mesmo que haja disponibilidade de caixa ao final do exercício (destaquei).**

Convém acrescentar que, de acordo com o artigo 50 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, as deliberações em consultas têm força normativa, constituindo-se em prejulgado acerca da matéria questionada, vejamos:

Art. 50 A decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgado de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema. (destaquei).





Nesse prisma, de modo a dar sentido a expressão “despesas realizadas” constante do artigo 70 da LDB, a Corte deixou clarividente aos fiscalizados que apenas as despesas efetivamente pagas no exercício devem ser consideradas para fins de aferição do artigo 212 da CF, ou seja, despesas públicas que cumpriram as três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Diga-se, este critério é o mais consentâneo para a apuração dos percentuais relativos às vinculações constitucionais, uma vez que torna **irreversível a realização da despesa**.

O tema em questão, inclusive, já passou pelo crivo do Poder Judiciário, acatando o entendimento que ora exponho, ou seja, para fins de computo das despesas com MDE apenas serão consideradas aquelas liquidadas.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPASSE DE PERCENTUAL PARA INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público na qual pretende, em síntese, que o Estado do Rio de Janeiro observe o comando constitucional previsto no art. 212 da Constituição Federal e destine o percentual mínimo em educação de 25% da receita resultante de impostos e demais transferências. Alegação do Estado no sentido de que nesse percentual devem ser incluídas os "restos a pagar não processados" e as "despesas não pagas". Impossibilidade. **De acordo com o ordenamento jurídico, "restos a pagar não processados" são valores cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação. São despesas que não estão devidamente processadas. A realização do empenho - sem liquidação - não indica sequer que o serviço tenha sido efetivamente prestado integralmente ou o bem entregue pelo fornecedor. Enquanto não liquidado, o empenho pode ser cancelado pela Administração Pública, não podendo ser utilizado para o computo previsto no art. 70, da Lei nº 9394/96.** Prazo originalmente fixado em 15 dias para abertura de conta específica em nome da SEEDUC para o depósito d do FUNDEB e Salário Educação, abstendo-se de transferir à conta única do Tesouro (CUTE), que deve ser ampliado para 60 dias, viabilizando-se assim a reestruturação organizacional da Administração. Preliminar de nulidade rejeitada (TJRJ, Recurso de Agravo de Instrumento 0022873-62.2018.8.19.0000, Quinta Câmara Cível, Relatora: Desa. Denise Nicoll Simões, Julgado em 11/09/2018).

Adentrando no caso concreto, ao compulsar o Sistema Aplic, constatei que os valores alusivos às Notas de Empenho 007487/2018 e 004782/2018 encontram-se inscritos e Restos a Pagar Não Processados:





Consulta aos restos a pagar

:: Clique com o botão direito do mouse sobre a tabela para mais opções

Resultado(s) da consulta

Indicador de relevância

Nenhum indicador selecionado

Consulta parametrizada

Órgão	Unid. Orçament.	Nº empenho	Tipo	Data ... ↑	Valor
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	GABINETE DO SECRETARIO	006227/2017	Processado	05/12/2017	798,50
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	TRANSPORTE ESCOLAR	006218/2017	Processado		1.269,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	GABINETE DO SECRETARIO	006390/2017	Não Processado	18/12/2017	30,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	GABINETE DO SECRETARIO	006611/2017	Processado	19/12/2017	6.493,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	GABINETE DO SECRETARIO	006466/2017	Processado		8.582,61
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	GABINETE DO SECRETARIO	006618/2017	Não Processado	20/12/2017	5.365,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	TRANSPORTE ESCOLAR	006616/2017	Não Processado		7.553,70
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	TRANSPORTE ESCOLAR	006617/2017	Não Processado		9.240,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	TRANSPORTE ESCOLAR	006645/2017	Não Processado	21/12/2017	3.388,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	GABINETE DO SECRETARIO	006644/2017	Não Processado		3.549,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	GABINETE DO SECRETARIO	006646/2017	Não Processado		3.810,24
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	TRANSPORTE ESCOLAR	006675/2017	Não Processado	26/12/2017	5.470,80
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	DEPARTAMENTO DE EDUCACAO	007487/2018	Não Processado	31/12/2018	201.552,67
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.	DEPARTAMENTO DE EDUCACAO	004782/2018	Não Processado		369.508,87

Dentro deste panorama, em que pese a excepcionalidade do súbito aumento na arrecadação do ITBI, não há dúvidas de que o município não atendeu o disposto no artigo 212 da CF, que determina o emprego de pelo menos 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Insta pontuar que, apesar da diferença entre o percentual investido (23,43%) e o constitucionalmente previsto (25%) ser apenas de **1,57%**, nominalmente corresponde a **R\$ 434.517,80** (quatrocentos e trinta e quatro mil, quinhentos e dezessete reais e oitenta centavos), valor este de extrema relevância para uma área tão sensível e imprescindível para a sociedade.

O estabelecimento de um mínimo prestigia o princípio da vedação ao retrocesso e busca impedir que avanços conquistados na seara de direitos fundamentais sejam desconstituídos.

Dentro desse contexto, vale realçar que o limite mínimo em MDE é tratado com tamanho rigor pela Constituição da República que o próprio texto constitucional prevê a possibilidade do Estado intervir nos Municípios como consequência da sua inobservância (art. 35, III, CF).





Assim, aplicação de recursos na educação em percentual abaixo do mínimo fixado na Carta Magna caracteriza irregularidade de natureza gravíssima e, no caso sob exame, suficiente para ensejar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo.

Por último, importa registrar que este entendimento guarda respaldo na linha condutora do julgamento das Contas Anuais de Governo de Tapurah (Processo 16.770-3/2018), realizado pelo Órgão Plenário na sessão extraordinária do dia 03 de dezembro de 2019.

Com relação à segunda irregularidade **DB99**, a Unidade Técnica apontou a inexistência de recursos financeiros para o pagamento de restos a pagar na fonte 30 – Recursos do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB, no valor de R\$ 541.839,15 (quinhentos e quarenta e um mil, oitocentos e trinta e nove reais e quinze centavos), em descumprimento ao disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em sua defesa, o gestor informou que o valor questionado refere-se à aquisição de três máquinas pesadas (Pá Carregadeira, Motoniveladora e Rolo Compactador), para reestruturar quantitativa e qualitativamente o parque de maquinários do município, em 27/03/2018, de forma parcelada, com recursos do FETHAB.

Realçou que não houve desequilíbrio financeiro porque, mesmo que não houvesse repasse do FETHAB, o município possuía recursos próprios para subsidiar o passivo, tendo encerrado o exercício com superávit de recursos acima dos três milhões de reais.

A Secretaria de Controle Externo não acolheu os argumentos da defesa e enfatizou que, independente da existência de saldo disponível em outras fontes para cobrir a indisponibilidade da fonte 30, o gestor deveria ter realizado o remanejamento de recursos, a fim de que, ao final do exercício, a referida fonte não apresentasse insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar.





Em sede de alegações finais, o gestor reiterou os argumentos lançados na defesa.

O Ministério Público de Contas, em sintonia com a Unidade Técnica, compreendeu que o gestor deveria ter realizado o remanejamento de recursos para a fonte deficitária, a fim de que ao final do exercício a referida fonte não apresentasse insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar, levando a concluir que a contabilidade do município provou-se falha, prejudicando o princípio da transparência e a análise e o confronto dos dados de forma simultânea pelo controle externo.

Em razão disso, opinou pela manutenção da irregularidade DB99, com expedição de recomendação à gestão do Município de Nova Bandeirantes para que evite a ocorrência de indisponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar, obedecendo, assim, o artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De igual modo, compreendo que as alegações da defesa não são suficientes para afastar a irregularidade, pois restou evidente a indisponibilidade financeira na fonte 30 para saldar os restos a pagar processados durante o exercício.

A verificação da disponibilidade de caixa para a assunção de novas obrigações pelo Poder Público constitui um dos pilares da gestão fiscal responsável instituída por meio da Lei de responsabilidade Fiscal. Vejamos:

Art. 1º (...)

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

Por outro lado, é importante levar em consideração que o Quociente da Situação Financeira (QSF) das contas, decorrente da diferença entre o ativo e o passivo financeiro, foi superavitário na ordem de R\$ 7.732.459,00 (sete milhões, trezentos e trinta





e dois mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais), o que demonstra que o ativo financeiro é suficiente para cobrir as dívidas pendentes.

Destarte, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento, com **recomendação** ao chefe do Poder Executivo, para que adote as medidas necessárias, a fim de evitar indisponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar, obedecendo, assim, o art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante de todo o exposto neste autos, divergindo com o posicionamento ministerial, compreendo que a falha de natureza gravíssima consistente na não aplicação do percentual constitucional mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino conduz à reprovação das contas anuais de governo do exercício de 2018 da Prefeitura Municipal de Nova Bandeirantes.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **não acolho** o Parecer nº 4.670/2019, da lavra do Procurador de Contas, Gustavo Coelho Deschamps e **VOTO**, com fulcro nos artigos 31, § 1º e 2º da Constituição Federal, 210, I, da Constituição Estadual, 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º, do Regimento Interno e 5º, § 1º, da Resolução Normativa nº 10/2008 deste Tribunal de Contas, pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de governo do exercício de 2018 da **Prefeitura Municipal de Nova Bandeirantes**, de responsabilidade do prefeito, **Sr. Valdir Pereira dos Santos**, tendo como corresponsável o contador, Sr. Edinaldo Carlos Rosa Simão (CRC-018362/O2).

Voto, ainda, no sentido de **recomendar**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), **ao chefe do Poder Executivo de Nova Bandeirantes** que:





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefone: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

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

I) no exercício de 2019, aplique na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual mínimo de 26,57% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências;

II) adote as medidas necessárias, a fim de evitar indisponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar, obedecendo, assim, o art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, § 3º, da Resolução nº 14/2007).

É como voto.

Tribunal de Contas, 09 de dezembro de 2019.

(assinatura digital)¹

CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

Relator

¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

