



PROCESSO Nº : 411728/2021 (AUTOS DIGITAIS) – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
275964/2020 (APENSO) – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
1830/2021 (APENSO) – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
376973/2017 (APENSO) – PLANO PLURIANUAL
86126/2022 (APENSO) – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ - MT

GESTOR : SELUIR PEIXER REGHIN - PREFEITA

RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

PARECER Nº 2.769/2022

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ. EXERCÍCIO DE 2021. IRREGULARIDADES REFERENTES A LIMITES CONSTITUCIONAIS, CONTABILIDADE, GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA E A PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. IRREGULARIDADES PARCIALMENTE MANTIDAS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO PARA DETERMINAÇÕES AO GESTOR.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da apreciação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Aripuanã/MT**, referente ao **exercício de 2021**, sob a responsabilidade da Sra. Seluir Peixer Reghin, no período de 01/01/2021 até 31/12/2021.

2. A Secretaria de Controle Externo apresentou, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria, que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pela gestora, indicando as seguintes irregularidades:



SELUIR PEIXER REGHIN - ORDENADORA DE DESPESAS / Período:
01/01/2021 a 31/12/2021

1) AB99 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVE_99. Irregularidade referente à Limite Constitucional/Legal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Não destinação do percentual mínimo da receita do FUNDEB à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, violando a E. C. nº 108/2020 e artigo 26 da Lei 14.113/2020. - Tópico – 6.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB

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) Existência de registros contábeis incorretos que implicaram na inconsistência do Balanço Orçamentário: divergência no valor total da dotação atualizada (despesa autorizada). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

3.1) Não houve divulgação dos Anexos Obrigatórios da LDO/2021 no site do município/Portal Transparência do Município, conforme estabelece o art. 48 da LRF. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

4) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, a Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).

4.1) Abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legal, no valor de R\$ 1.363.243,14, em afronta ao art. 167, V, da Constituição Federal e art. 42, da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

5.1) Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem recursos disponíveis na Fonte 24, no valor de R\$ 194.477,25, contrariando o art. 167, II e V, da C.F/88 e o art. 43, § 1º, inc. I da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.2) Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis de Excesso de Arrecadação, no valor de R\$ 235.538,06, nas Fontes 15, 17 e 24, contrariando o art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43, § 1º, inc. II da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



3. O Município possui regime de próprio de previdência de servidores, estando vinculados ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Aripuanã.
4. A gestora foi devidamente citada (documento digital n. 133839/2022) e apresentou defesa (documento digital n. 144769/2022).
5. Em relatório conclusivo, a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo acolheu parcialmente a defesa e opinou pelo afastamento das irregularidades CB02, DB08 e FB03, item 5.1 (documento digital n. 160365/2022).
6. Vieram os autos para emissão de parecer ministerial conclusivo.
7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

8. Incumbe ao Tribunal de Contas apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, conforme preconiza o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal e, por simetria, o artigo 26, inciso VII, c/c artigo 47, inciso I e artigo 210, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso. A análise realizada pelo Tribunal, materializada em um amplo relatório e no parecer prévio, subsidia com elementos técnicos o julgamento realizado pelo Poder Legislativo.
9. As contas anuais de governo representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta, integrantes de cada ente federado.



10. Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 01/2019, que estabelece regras para apreciação e julgamento de Contas Anuais de Governo prestadas pelo Prefeito, em seu artigo 3º, § 1º, estabelece que o parecer prévio manifestará sobre as seguintes matérias:

I – Elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis orçamentárias): Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA;

II – Previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas;

III – Adequação e aderências das Demonstrações Contábeis apresentadas na prestação de contas às normas brasileiras e aos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública;

IV – Gestão financeira, patrimonial, fiscal e previdenciária no exercício analisado;

V – Cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas;

VI – Observância ao princípio da transparência no incentivo à participação popular, mediante a realização de audiências públicas, nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias e na divulgação dos resultados de execução orçamentária e da gestão fiscal;

VII – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores.

11. Portanto, são esses os aspectos sob os quais se guiará esse *Parquet* Especial na presente análise.

2.1. Análise das Contas de Governo Municipal

2.1.1. Da evolução do Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM)

12. No que tange à evolução do **Índice de Gestão Fiscal dos Municípios (IGF-M)**¹, em consulta ao comparativo disponível no site do TCE/MT² demonstrando a série histórica do IGF-M do município sob análise, verifica-se que **o município atingiu o conceito “B” (Boa Gestão), apresentando resultado positivo e ocupando atualmente a 16ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.**

¹ O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso (IGFM-TCE/MT), criado pela Resolução Normativa nº 029/2014, é uma ferramenta que tem por objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

² Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/>>, na aba “Índice IGFM TCE-MT” em “Espaço do Cidadão”.



13. Nesse sentido, este *Parquet* sugere que se recomende ao Chefe do Poder Executivo para que continue adotando medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM, tendo em vista que a melhoria na gestão é um fim a ser perseguido constantemente e a identificação de boas práticas devem ser mantidas e ou aperfeiçoadas.

2.1.2. Da elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento

14. As peças orçamentárias do Município foram:

- PPA aprovado pela Lei nº 1.548/2017;
- LDO instituída pela Lei Municipal nº 1.984/2020; e,
- LOA disposta na Lei Municipal nº 1.985/2020, estimando receita e fixando despesa no valor de R\$ R\$ 99.205.713,00 (noventa e nove milhões, duzentos e cinco mil, setecentos e treze reais).

15. No que tange às peças de planejamento orçamentário, a Secretaria de Controle Externo identificou possível irregularidade sob a sigla **DB08**.

16. A irregularidade será analisada no tópico a seguir.

2.1.2.1. Da irregularidade DB08

SELUIR PEIXER REGHIN - ORDENADORA DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).
--

3.1) Não houve divulgação dos Anexos Obrigatórios da LDO/2021 no site do município/Portal Transparência do Município, conforme estabelece o art. 48 da LRF. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO
--

17. Segundo a Secex, a Administração Municipal não divulgou os anexos obrigatórios da LDO/2021 no site do município/Portal Transparência, em afronta ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



18. A **defesa** discordou do apontamento e alegou que a LDO e seus Anexos estão publicados no portal em aba específica denominada "peças de planejamento", onde podem ser encontradas as informações referentes a PPA, LDO e LOA. Ilustrou o caminho para a publicação no site do município, desdobrando o acesso (página 8 da peça de defesa). Para tanto, colacionou imagens das divulgações.

19. A **Secretaria de Controle Externo**, em consulta ao sítio eletrônico <https://www.aripuana.mt.gov.br/#/transparencia/finder/MzA0;> confirmou a divulgação dos Anexos Obrigatórios da LDO/2021, como comprovado pela defesa.

20. O **Ministério Público de Contas** assevera a importância da adequada publicação das peças de planejamento orçamentário sendo a transparência ativa um elemento essencial para o desenvolvimento dos deveres republicanos e fortalecimento da noção de *accountability*.

21. **Nessa toada, considerando a demonstração pela defesa de que houve a adequada disponibilização dos anexos obrigatórios da LDO/2021 em sua integralidade o afastamento da irregularidade é medida que se impõe.**

2.1.3. Das alterações orçamentárias

22. Os créditos adicionais suplementares e especiais foram abertos nos seguintes montantes:

–Créditos adicionais suplementares: **R\$ 26.047.708,09**

–Créditos adicionais especiais: **R\$ 78.847.210,78**

–Créditos adicionais extraordinários: **R\$ 0,00**

23. De acordo com a SECEX, as alterações orçamentárias totalizaram **105,73%** do Orçamento Inicial.



24. Não houve autorização na Lei Orçamentária Anual para transposição, remanejamento e transferência de recursos, obedecendo ao princípio da exclusividade orçamentária.

25. A Equipe de Auditoria verificou, ainda, que não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados. Contudo, houve abertura de créditos adicionais especiais sem prévia autorização legislativa – **FB02**.

26. Constatou-se também a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e por excesso de arrecadação sem recursos correspondentes - **FB03**, bem como a existência de registros contábeis incorretos que implicaram na inconsistência do Balanço Orçamentário – **CB02**.

27. As irregularidades sobre a matéria serão tratadas a seguir.

2.1.3.1 Da irregularidade FB02

SELUIR PEIXER REGHIN - ORDENADORA DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

4) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, a Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).

4.1) Abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legal, no valor de R\$ 1.363.243,14, em afronta ao art. 167, V, da Constituição Federal e art. 42, da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

28. De acordo com a Secex, houve abertura de créditos especiais em desconformidade com as leis autorizativas, em descumprimento ao art. 167, V, da Constituição Federal e art. 42, da Lei nº 4.320/1964:

Lei nº	Decreto nº	Valor - R\$	OBS - Créditos abertos sem autorização
2.110/2021	4.331/2021	582.043,14	A Lei autorizou crédito especial por excesso de arrecadação, mas o decreto abriu crédito especial por superávit financeiro. (O Aplic lançou conforme decreto)
2.111/2021	4.281/2021	781.200,00	A lei autorizou crédito suplementar por excesso de arrecadação, mas o decreto abriu crédito especial por excesso. (O Aplic lançou conforme decreto)

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, pág. 18.



29. Segundo a **defesa**, a Lei n.º 2.110/2021 autoriza tanto a abertura de créditos adicionais especiais quanto suplementar por excesso de arrecadação, assim o crédito aberto no valor de R\$ 582.043,14, aberto por superávit, se enquadra como especial, englobando e se mantendo dentro do montante da Lei, não tendo sido abertos valores para além do autorizado no montante de R\$ 3.000.000,00 (três milhões).

30. A abertura de crédito fora de R\$ 2.482.806,53 (dois milhões quatrocentos e oitenta e dois mil seiscentos e seis reais e cinquenta e três centavos), conforme segue:

1. Suplementar por excesso			
lei		decreto	valor
2110/2021		4280/2021	R\$ 1.116.065,92
2110/2021		4313/2021	R\$ 784.697,47

2. Especial			
lei		decreto	valor
2110/2021		4331/2021	R\$ 582.043,14

Fonte: Defesa, pág. 10.

31. Quanto à Lei 2.111/2021, afirmou que esta trata equivocadamente de crédito suplementar por excesso de arrecadação, sendo que deveria tratar de crédito especial. Alegou se tratar de mero erro formal, sanada pelo Decreto de abertura do crédito. Por fim, defendeu a aplicação do princípio do formalismo moderado.

32. A **Secex** não acolheu os argumentos. Isso porque o núcleo da irregularidade concerne à **fonte de financiamento**.



33. Verificou-se que a Lei nº 2.110/2021 autorizou a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação; contudo, o Decreto nº 4.331/2021 (R\$ 582.042,31) abriu crédito especial por superávit financeiro, fonte de financiamento não prevista na Lei, concluindo-se, portanto, que não foi autorizado.

34. Conforme a Secex, como consequência dessa impropriedade, pode-se ter desvio de finalidade da lei autorizativa, induzindo à conclusão de que não havia recursos suficientes, disponíveis, de excesso de arrecadação na fonte de recursos indicada, optando a gestão em abrir crédito por superávit financeiro, mesmo sem autorização.

35. Em relação ao crédito aberto pelo Decreto nº 4.281/2021, sobre o qual a defesa alega respaldo na Lei nº 2.111/2021, a Secex afirma que o argumento não merece prosperar de que houve equívoco na lei autorizativa, tratando-se de mero erro formal, dado que a lei autoriza crédito suplementar e o decreto abre crédito especial.

36. A Secex explicou que se deve considerar, ainda, o destino do crédito aberto, haja vista que foi destinado a dotações já previstas no orçamento, alcançadas pelo crédito suplementar, não se tratando de ações e dotações novas, objeto do crédito especial.

37. Finaliza afirmando que o correto é o que consta da lei autorizativa, qual seja, crédito adicional suplementar, estando incorreto o decreto de abertura, resultando em crédito adicional especial sem autorização legal.

38. **Pois bem.**

39. Consoante dicção do artigo 167, inciso V, da Constituição da República é vedada a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa. Concretizando a previsão constitucional, a Lei nº 4.320/1964 previu em seu



artigo 42 que os créditos adicionais (suplementares e especiais) serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

40. As disposições indicam que o orçamento, por ser lei formal, somente pode ser alterado por outra lei e não por mero ato do Poder Executivo. Isso porque é vedada a alteração das leis orçamentárias sem a participação prévia, direta e específica do Poder Legislativo. Por essa razão, alterar o orçamento por mero decreto do Poder Executivo é falha grave, ao passo que uma lei só poderia ser alterada por outra lei, em atenção ao **princípio do paralelismo das formas**.

41. Destaca-se que a gestora não negou a ocorrência dos achados, razão pela qual permanece a irregularidade, porquanto a exclusão de sua responsabilidade somente se daria pela juntada da lei autorizativa nos mesmos moldes dos decretos executivos que abriram os créditos, o que não ocorreu. Nesse passo, entendemos como configurada a irregularidade em flagrante violação às disposições constitucionais e legais aplicáveis às finanças públicas.

42. Desse modo, o Ministério Público de Contas entende pela manutenção da irregularidade FB02, **sugerindo recomendação ao Poder Legislativo que determine a Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 2º, da LOTCE/MT, para que se abstenha de abrir créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, em cumprimento ao art. 167, V, CF, c/c art. 42, da Lei 4.320/64.**

2.1.3.2 Da irregularidade FB03

SELUIR PEIXER REGHIN - ORDENADORA DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

5) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

5.1) Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem recursos disponíveis na Fonte 24, no valor de R\$ 194.477,25, contrariando o art. 167, II e V, da C.F/88 e o art. 43, § 1º, inc. I da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.2) Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis de Excesso de Arrecadação, no valor de R\$ 235.538,06, nas Fontes 15, 17 e 24, contrariando o art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43, § 1º, inc. II da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



43. Trata-se de irregularidade atinente a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, em descumprimento ao disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43, da Lei nº 4.320/1964.
44. Também apurou que houve abertura de **R\$ 194.477,25** em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 24 - FB03, item 5.1.
45. A Secex apurou que houve abertura de **R\$ 235.538,06**, em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de excesso de arrecadação nas Fontes 15, 17 e 24 – FB03, item 5.2.
46. Quanto ao achado do item 5.1, a **gestora** afirmou que o valor do superávit financeiro da Fonte 24 foi ajustado em virtude do cancelamento de restos a pagar que descomprometeu o saldo financeiro dessa fonte de recursos.
47. Demonstrou à página 12 da peça de defesa, Tabela 2 (crédito ajustado), elaborada pela equipe técnica da Prefeitura, que fora anulado Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2020, no valor de R\$ 287.237,44, ajustando o valor do superávit financeiro/2020 para R\$ 2.453.871,36, de acordo com a Resolução de Consulta TCE nº 8/2016-TP, saldo esse suficiente para dar cobertura aos créditos adicionais abertos nessa Fonte, que foi de R\$ 2.361.111,17.
48. A **Secex** sanou o apontamento. Isso porque verificou que houve cancelamento de Restos a Pagar Não Processados na Fonte 24, no valor de R\$ 287.237,44, como demonstrado pela defesa. Explicou que a apuração do valor do déficit ou superávit financeiro pelo Tribunal de Contas leva em consideração os valores de restos a pagar não processados quando de sua inscrição, na data do encerramento do exercício (2020). Como os restos a pagar não processados foram cancelados no exercício seguinte (2021), esse ajuste não foi considerado nessa apuração, assistindo



razão à interessada quanto ao saldo ajustado do superávit financeiro da Fonte 24, suficiente para dar cobertura aos créditos adicionais abertos.

49. **Nesse norte, considerando o ajuste do saldo do superávit financeiro da Fonte 24, o afastamento da irregularidade é medida que se impõe.**

50. No tocante ao **achado de item 5.2**, a **gestora** argumentou que os créditos foram abertos com vinculação em Convênios e Termos de Compromissos com a CEF e FNDE, além da COSIP, por tendência do exercício. Explicou que o ente municipal, ao celebrar os termos de convênios ou compromisso, não possui qualquer controle quanto ao ingresso financeiro dos recursos pactuados.

51. Afirmou ainda que, diante da ausência de ingresso dos recursos anulados no final do exercício, o crédito aberto por excesso por tendência não foi objeto de empenho no valor integral do crédito, assim, não foi utilizado.

52. Em que pesem os argumentos, a **Secex** destacou que, embora os créditos abertos por essas fontes não tenham gerado empenhos no exercício, a normativa é aplicável não no momento da execução da despesa, mas no momento da autorização para aumento de despesa, aumento dos créditos orçamentários, ou seja, etapa anterior ao empenho, pois é nesse momento que é exigível a existência de recursos disponíveis para que se autorize despesas e efetivamente altere o orçamento inicial, quando da abertura do crédito adicional.

53. Pontua que as normas legais são claras ao **exigir recursos efetivamente existentes (disponíveis) por fonte**, para respaldar os créditos adicionais abertos no exercício, a fim de dar suporte às despesas decorrentes (ainda que posteriormente não realizadas), pois, se assim não fosse, estar-se-ia autorizando a realização de despesas sem o devido respaldo de receitas para seu financiamento.

54. Acrescenta que o princípio da prudência não foi aplicado, pois mesmo estando acordado que os repasses seriam feitos dentro do exercício, a gestão deve



estar atenta, assegurando-se da efetivação dos repasses, além de controlar a emissão de empenhos correspondentes aos referidos créditos adicionais, sob pena de comprometer o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, favorecendo o descontrole de gastos.

55. Quanto ao argumento de que o ente não possui controle quanto ao ingresso das receitas derivadas de convênio, a equipe técnica trouxe entendimento do **Parecer Prévio n. 50/2019 – TP**, o qual exime o gestor de responsabilidade nesses casos:

Planejamento. LOA. Alteração. Créditos Adicionais. Fonte de Recursos. Convênios. Excesso de arrecadação estimado. Frustração na receita. Abertura de créditos e controle do saldo pelas emissões dos empenhos.

1) A assinatura de convênios no decorrer do exercício gera um “excesso de arrecadação estimado” que pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais, e, caso o repasse de recursos não se concretize, haverá a frustração na receita reestimada após firmado o convênio, que, contudo, não pode ser imputada ao gestor, pois nesse caso o repasse não se concretizou por motivos alheios à sua vontade, e, para todos os efeitos, os créditos adicionais foram abertos por excesso de arrecadação estimado dentro da tendência observada no exercício.

2) Os créditos decorrentes da assinatura de convênios no decorrer do exercício, sem que tenham sido previstos quando da elaboração do orçamento, devem ser abertos na totalidade dos valores autorizados pela lei, devendo o gestor controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no art. 59 da Lei 4.320/64 e na Resolução de Consulta nº 43/2008 do TCE-MT.

(CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. Parecer 50/2019 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 28/11/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em. Processo 167258/2018). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 62, nov/2019).

56. Contudo, ressalta que não é possível aplicar o entendimento supracitado, pois não houve comprovação por parte da gestão de que os créditos abertos por excesso de arrecadação nas Fontes 15 e 24 tiveram respaldo de Termos de Convênios e Contratos, cujos repasses não foram efetivados dentro do exercício de 2021. Assim, não se pode afirmar que houve frustração de receitas alheia à vontade do gestor, a justificar o não apontamento da irregularidade.



57. Por fim, esclarece que o fato de não haver empenho de despesas por conta dessas fontes (com insuficiência de recursos) pode ser entendido como atenuante, a juízo do relator/julgador.

58. Sabe-se que o artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 estipula que a abertura de créditos adicionais dependerá da existência de recursos disponíveis para a realização da despesa e será precedida de exposição de justificativa, uma vez que eles se destinam à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária Anual.

59. Verifica-se que o excesso de arrecadação, no caso, deve corresponder ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre as receitas arrecadadas e previstas no exercício financeiro, levando-se em conta a tendência do exercício, nos termos do artigo 43, §3º da Lei nº 4.320/64.

60. Vale dizer, ainda, que, em relação aos recursos provenientes de **convênios**, como regra, **devem ser incluídos na LOA desde sua elaboração como receita**. Essa é a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas. Veja-se:

Resolução de Consulta nº 19/2016-TP (DOC, 26/08/2016). Planejamento. Lei Orçamentária Anual (LOA). Convênios. Necessidade de previsão orçamentária.

1) Na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) devem ser previstas as receitas e fixadas as despesas oriundas da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, considerando-as em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada e de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no Termo da avença.

2) Havendo modificações no cronograma físico-financeiro de convênios ou instrumentos congêneres ou na impossibilidade de serem executados ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários podem ser incluídos nos orçamentos subsequentes, caso existam condições para a execução da avença.

3) A previsão de receitas e a fixação de despesas na LOA provenientes da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições dos itens precedentes, não caracterizam superestimativa do orçamento público.



61. No entanto, a gestão deve acompanhar se essas receitas previstas estão se realizando no curso do exercício, o que não foi comprovado nos autos.

62. Nessa toada, a conduta da prefeita afronta cabalmente o art. 43, *caput*, da Lei nº 4.320/64, ao passo que a abertura dos créditos depende sempre da existência de recursos disponíveis, e, no caso de convênios, do acompanhamento quanto ao ingresso dos recursos.

63. Isso, porque o acompanhamento da tendência do exercício, como dito, **deve ser efetivo e revestir-se de prudência**, sendo dever do gestor, caso a haja a frustração das receitas previstas, adotar as medidas de ajuste previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

64. Repisa-se que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação nas seguintes fontes:

Fonte	Descrição	Previsão inicial	Valor arrecadado	Excesso/ Déficit	Crédito adicional aberto	Crédito aberto sem disponibilidade de recursos
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	1.440.300,00	1.622.068,02	181.768,02	258.753,60	76.985,58
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	1.250.000,00	1.488.947,52	238.947,52	300.000,00	61.052,48
24	Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União	267.400,00	122.718,14	-144.681,86	97.500,00	97.500,00
TOTAL						235.538,06

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, pág.18.



65. De modo, então, que a gestora não apresentou os termos de convênios e/ou contratos, documentos aptos a demonstrar a sua correspondência com a abertura dos respectivos créditos adicionais, faz-se mister manter a irregularidade.

66. Nesse norte, opina-se pela manutenção da irregularidade FB 03 e pela recomendação ao Poder Legislativo para que determine a Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 2º, da LOTCE/MT, que se abstenha de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem a existência de recursos excedentes e empregue adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os riscos de arrecadação, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015.

2.1.3.3 Da irregularidade CB02

SELUIR PEIXER REGHIN - ORDENADORA DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

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) Existência de registros contábeis incorretos que implicaram na inconsistência do Balanço Orçamentário: divergência no valor total da dotação atualizada (despesa autorizada). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

67. Segundo relatório preliminar, foram constatados registros contábeis incorretos que comprometeram a fidedignidade do Balanço Orçamentário, em descumprimento aos arts. 83 a 106 da Lei 4.320/64: divergência no valor total da dotação atualizada (despesa autorizada).

68. A Equipe Técnica afirma que a divergência encontra-se no valor do grupo "Outras Despesas Correntes", sendo apresentado pelo Balanço Orçamentário o valor de R\$ 61.884.803,66 e, no sistema APLIC, o valor de R\$ 61.501.599,66, causando a divergência apurada de R\$ 383.204,00.

69. A **gestora** argumenta que a diferença se deu em razão de dois valores de alterações orçamentárias que figuravam em duplicidade no Balanço. Diante disso, encaminhou Balanço Orçamentário devidamente retificado e assinado juntamente

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



com sua publicação, onde o valor dos créditos orçamentários e adicional totaliza R\$ 189.124.141,72.

70. Em face à correção do Balanço Orçamentário, bem como de sua republicação em 06/06/2022, a **Secex** sanou o apontamento.

71. Verifica-se que o Balanço Orçamentário foi corrigido, especialmente no que tange à dotação de “Outras Despesas Correntes”:

6 de Junho de 2022 • Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso • ANO XVII | Nº 3.996

ESTADO DE MATO GROSSO - MUNICÍPIO DE Aripuana
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANA
Demonstrativo Contábil da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 - IPC 07
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO
Exercício: 2021

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Recostas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c - b)		
Déficit (VI)		63.292.249,53		-63.292.249,53		
TOTAL (VII) = (V + VI)	89.205.713,00	183.869.145,72	161.128.089,71	40.751.193,52		
Saldos de Exercícios Anteriores			68.022.683,14			
Recursos Arrecadados em Exercício Anteriores						
Superávit Financeiro			68.022.683,14			
Reabertura de Créditos Adicionais						
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j) = (f - g)
Despesas Correntes (VIII)	83.996.675,00	117.716.525,74	87.731.060,44	84.416.417,07	84.215.495,36	23.987.669,30
Pessoal e Encargos Sociais	45.501.572,00	50.129.428,08	44.473.391,92	44.473.391,92	44.473.391,92	5.656.034,16
Juros e Encargos da Dívida	137.500,00	87.500,00	35.467,28	35.467,28	35.467,28	52.032,72
Outras Despesas Correntes	38.357.603,00	61.501.599,66	43.222.201,24	39.907.557,87	39.706.636,16	18.279.398,42
Despesas de Capital (IX)	8.359.838,00	71.567.415,98	37.161.178,57	13.659.332,71	13.448.143,51	34.408.237,41
Investimentos	8.058.588,00	71.266.165,98	36.868.950,44	13.367.104,58	13.155.915,38	34.397.215,54
Inversões Financeiras						
Amortização da Dívida	301.250,00	301.250,00	292.226,13	292.226,13	292.226,13	9.021,87
Reserva de Contingência (X)	265.000,00					
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX + X)	92.621.513,00	183.285.941,72	124.892.239,01	98.075.749,78	97.663.638,87	58.393.702,71

Imprimir 03/06/2022 07:20:17 Página 2

Fonte: Defesa, pag.23.

72. Nesse passo, considerando a republicação do Balanço Orçamentário, opina-se pelo afastamento da irregularidade.

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



2.1.4. Da previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas

73. Para o exercício de 2020, a **Receita total** atualizada após as deduções, e considerando a receita intraorçamentária, foi de R\$ 120.376.896,19, sendo arrecadado o montante de R\$ 161.128.089,71, conforme demonstrado no Relatório Técnico Preliminar.

74. Já a **Despesa autorizada**, para o exercício de 2020, inclusive intraorçamentária, foi de R\$ 189.124.141,72, sendo realizado (empenhado) o montante de R\$ 124.892.239,01, liquidado R\$ 98.075.749,78 e pago R\$ 97.664.538,87.

75. Em relação à execução orçamentária, apresentaram-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita (QER) – 1,3407
Valor previsto: R\$ 117.946.896,19
Valor arrecadado: R\$ 158.141.782,31

Quociente de execução da despesa (QED) – 0,6587
Despesa autorizada (atualizada): R\$ 185.068.611,72
Despesa executada: R\$ 121.912.455,56

76. Os resultados indicam a presença de **superávit de arrecadação** (receita arrecadada maior do que a prevista) e **economia orçamentária** (despesa realizada em patamar inferior ao quanto havia sido autorizado).

77. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO):

Quociente de resultado da execução orçamentária (QREO) – 1,5530
Receita arrecada: R\$ 155.096.896,72
Despesa consolidada: R\$ 121.909.131,56
Crédito Adicional: R\$ 34.236.012,31



78. Assim, verifica-se que os resultados indicam que a receita arrecadada é **maior** que a despesa realizada (superávit orçamentário de execução) e que as despesas **não ultrapassaram** o limite do crédito orçamentário estabelecido.

2.1.5. Da realização de Programas de Governo previstos nas Leis Orçamentárias

79. Para o estudo da previsão e execução dos Programas de Governo, sob a ótica da execução orçamentária, a Equipe Técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro 3.3 em seu Relatório Técnico Preliminar.

80. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de **R\$ 189.124.141,72**, sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 124.892.239,01** o que corresponde a **66,03%** de execução de recursos em relação ao que foi previsto, destacando que onze programas obtiveram execução acima de 80%.

2.1.5.1. Do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19)

81. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, por meio da Resolução Normativa nº 4/2020-TP, alterada pela Resolução Normativa nº 08/2020-TP, estabeleceu procedimentos de contabilização, transparência e prestação de contas dos atos de gestão e/ou de governo no enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPIN, decorrente do Coronavírus (COVID-19).

82. Disciplinou o artigo 2º, inciso II, do referido normativo, que os gestores públicos municipais, em procedimentos, atos e contratos, que tenham por fundamento o estado de calamidade pública, e tenham recebido recursos destinados exclusivamente a esse fim, deverão criar programas ou ações específicas para a contabilização das despesas.

83. Em cumprimento ao normativo o **Município de Aripuanã/MT** criou dois programas/ações, tendo contabilizado:



TOTAL	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
	R\$ 3.646.002,90	R\$ 3.646.002,90	R\$ 3.646.002,90

84. A SECEX constatou que, conforme apresentado no Tópico 4.1.5 do Relatório Técnico Preliminar³, as receitas e despesas específicas para o enfrentamento do Covid-19 foram todas contabilizadas no detalhamento 074000, em conformidade com a RN nº 04/2020.

2.1.6. Da gestão financeira e patrimonial no exercício analisado

85. Com relação aos restos a pagar, verificou-se que para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa empenhada, **R\$ 0,2180** foram inscritos em restos a pagar. Notou-se, ainda, que para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar (Processados e Não Processados), há **R\$ 4,8681** de disponibilidade financeira geral.

86. Verificou-se, também, que a **dívida consolidada líquida** em 31/12/2021 representou **0,00% da receita corrente líquida**, indicando cumprimento do limite legal (artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001).

87. Por fim, analisando o **Quociente da Situação Financeira (QSF)**, verificou-se que o município apresentou superávit financeiro de **R\$ 109.983.796,67**, conforme se verifica pelo Consta no Quadro 6.1 do Relatório Técnico Preliminar.

2.1.7. Do cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas

88. Os percentuais mínimos exigidos pela norma constitucional **não foram integralmente cumpridos** e estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos. Vejamos:

³ Relatório Técnico Preliminar – páginas 27-28.



EDUCAÇÃO		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	18,51%
FUNDEB (Lei 11.494/2007)	70% (EC 108/2020 e Lei n. 14.113/2020)	51,66%

SAÚDE		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	18,69%

PESSOAL - Arts. 18 a 22 da LRF		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Gasto do Executivo	54,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	28,59%
Gasto do Poder Legislativo	6,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "a" da LRF)	1,27%
Gasto do Município	60,00% da RCL (máximo)	29,86%

REPASSES AO PODER LEGISLATIVO		
Exigências Constitucionais	Valor Máximo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Art. 29-A da CF/88	7,00%	6,00%

89. Destacamos que o percentual de **18,51%** aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não assegura o cumprimento do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em desacordo com o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

90. Contudo, por força da Emenda Constitucional nº 119/2022, de 22/04/2022, nas contas do exercício de 2021, não cabe a responsabilização dos Prefeitos que não atingirem o índice de 25% das receitas de impostos nos gastos com educação.

91. No entanto, há necessidade de recomendação ao Poder Legislativo para que determine a Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 2º, da



LOTCE/MT, que complemente os gastos até o exercício 2023, conforme disposto no parágrafo único do art. 119, do ADCT, inserido pela EC 119/2022, no caso o percentual de 6,49% (seis inteiros e quarenta e nove centésimos por cento) aplicado a menor.

92. A irregularidade AB99, referente ao descumprimento do percentual mínimo destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício será tratada no tópico a seguir.

2.1.7.1. Da irregularidade AB99

SELUIR PEIXER REGHIN - ORDENADORA DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

1) **AB99 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVE_99.** Irregularidade referente à Limite Constitucional/Legal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Não destinação do percentual mínimo da receita do FUNDEB à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, violando a E. C. nº 108/2020 e artigo 26 da Lei 14.113/2020. - Tópico – 6.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB

93. Segundo relatório preliminar, não houve destinação do percentual mínimo de 70% da receita do FUNDEB à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, violando a Emenda Constitucional nº 108/2020 e artigo 26 da Lei 14.113/2020.

94. A **defesa** afirmou que a gestão ficou impossibilitada de promover os ajustes em virtude das proibições da Lei Complementar 173/2020 quanto ao aumento de despesas com pessoal.

95. A **Secex** não acolheu os argumentos. Primeiro, frisou que os gastos com pessoal no município não chegaram a atingir o limite de alerta (48%), ficando em 28,59%.

96. Ademais, expôs que o artigo 65 da LRF (LC 101/2000) afasta a obrigatoriedade de o ente cumprir os limites de pessoal para os municípios que



decretaram situação de calamidade pública, reconhecida pela Assembleia Legislativa, enquanto perdurar o estado de calamidade, que foi o caso do município de Aripuanã.

97. Ato seguinte, afirmou que as alterações introduzidas pela LC nº 173/2020 atingem, prioritariamente, os atos de gestão de aumento de despesas com pessoal no final de mandato, que não é o caso em análise.

98. Por fim, trouxe a lume a **Resolução de Consulta 18/2021-TP/TCE-MT**, que trata especificamente da aplicação de 70% dos recursos do FUNDEB para remuneração do magistério municipal:

1) as vedações impostas pela LC 173/2020, não podem se sobrepor à determinação constitucional de aplicação mínima de 70% dos recursos do Fundeb na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica; (sic)

2) é possível o aumento de despesas com pessoal, durante o período de vedação da LC 173/2020, exclusivamente para contemplar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme prevê o artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela EC 108/2020, em razão do princípio da Supremacia da Norma Constitucional, desde que observados os limites e controles para a criação e aumento da despesa com pessoal previstos no ordenamento jurídico;

3) as vedações do art. 8º da Lei Complementar 173/20 não podem obstar a obrigação constitucional de aplicação dos 70% dos recursos do Fundeb em remunerações dos profissionais da educação básica, ainda que, para atingi-lo, seja necessário, conceder reajuste ou revisão de remuneração, conceder ou majorar abonos salariais ou 14º salário, conceder progressão ou promoção funcional, ou alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa no período compreendido entre 28/05/20 e 31/12/21;

4) a concessão de reajuste para atendimento ao piso salarial nacional dos profissionais da educação básica, enquadra-se na hipótese excepcional de determinação legal anterior à calamidade, tratando-se de um direito resguardado decorrente da Lei 11.738/2008; (sic)

5) é possível outras formas de reajustes para a categoria de profissionais da educação básica que ultrapassem o piso nacional, sendo imprescindível, para a não incidência das vedações da LC 173/2020, que eventuais medidas que aumentem a despesa com pessoal sejam adotadas exclusivamente com o objetivo de atender ao disposto no art. 212-A, XI, da Constituição da República;

6) para conferir efetiva aplicabilidade da norma constitucional é possível o pagamento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, em caráter provisório e excepcional, quando a medida tiver o objetivo de assegurar aos referidos profissionais a percepção de, no mínimo, 70% dos recursos anuais do Novo Fundeb, necessitando de lei



autorizativa específica, que deve dispor sobre o seu valor, forma de pagamento e critério de partilha;

7) diante das dificuldades de cumprir com o fração mínima de 70% do Fundeb para valorização e remuneração dos profissionais da educação básica em 2021, o administrador público deve adotar medidas que melhor acomodem o cumprimento do percentual mínimo, a exemplo do pagamento de indenizações e concessão de adicionais decorrentes de direitos adquiridos;

8) o descumprimento do mínimo constitucional de aplicação dos 70% Fundeb na valorização dos profissionais da educação básica no exercício de 2021, diante da comprovação de que o gestor público adotou medidas para evitar tal situação, deve ser ponderado pelo Tribunal de Contas com base nos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, conforme determinação do art. 22, caput, da LINDB; e,

9) o não atingimento do mínimo constitucional na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica deverá ser justificado e comprovado pelo gestor no momento da prestação de contas a este Tribunal de Contas. (grifos nossos)

99. Pois bem.

100. Sabe-se que a Emenda Constitucional nº 108/2020 (de 26 de agosto de 2020) trouxe alterações na Carta Magna no que tange a destinação de recursos recebidos e dispôs sobre o limite mínimo de gastos de 70% dos recursos do FUNDEB para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício:

CF/88

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

(...)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do **caput** deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

101. No mesmo norte, assim dispôs a Lei 14.113/2020, de 25 de dezembro de 2020, em seu art. 26, *caput*, definindo, ainda, no § 1º, inciso II, aqueles que seriam



enquadrados como profissionais da educação básica, cuja redação sofreu alteração em 2021:

Lei nº 14.113/2020

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no **caput** deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

102. Cumprе relembrar, contudo, que, com o advento da Pandemia Mundial de Coronavírus no ano de 2020, o Poder Executivo Federal editou, por meio da Lei Complementar Federal nº 173/2020, de 27 de maio de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS- CoV2 (Covid-19), estabelecendo, em seu art. 8º, algumas proibições, nos seguintes termos:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e em-



pregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; (Vide)

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; (Vide)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

103. Nessa toada, em face ao aparente conflito entre norma constitucional e norma legal, a Câmara Municipal de Guaratã do Norte elaborou consulta a esta Corte acerca da possibilidade de aumento de despesas com profissionais da educação, inclusive por meio de abono salarial, para cumprimento da aplicação de 70% Fundeb, previsto no art. 212-A, inciso XI, CF/1988 (EC 108/2020), frente à proibição estabelecida na Lei Complementar 173/2020.

104. O Tribunal de Contas se pronunciou positivamente sobre a matéria aprovando a redação da **Resolução de Consulta nº 18/2021-TP/TCE-MT** (Processo nº 59.870-4/2021-PRINCIPAL), já citada alhures.



104. Naquela ocasião, este *Parquet* afirmou que:
- as proibições contidas na Lei Complementar nº 173/2020 não podem vedar reajuste remuneratório aos profissionais da educação básica, superior ao piso salarial nacional, desde que esteja amparado em determinação legal anterior ao período de proibição (28/05/2020 a 31/12/2021) previsto na LC nº 173/2020, observando-se a programação orçamentária, a capacidade financeira da Administração e os limites de despesa com pessoal, ou com base em sentença judicial transitada em julgado.
105. Isso porque entendeu que, de acordo com a Resolução de Consulta nº 11/2013, este Tribunal já se posicionou quanto a obrigatoriedade de a Administração Pública observar, anualmente, o piso salarial profissional anual. Portanto, o direito resguardado pela Lei nº 11.738/2008, por ser anterior à edição da LC 173/2020 excepcionalmente a regra proibitiva na norma editada para enfrentamento da pandemia do coronavírus.
106. Coaduna-se com o entendimento juntado aos autos de nº 59.870-4/2021, sendo pertinente acrescentar que, em face à supremacia formal e material da norma constitucional, não seria possível conferir predileção à uma lei complementar, especialmente quando a norma constitucional tratou com especificidade acerca da obrigatoriedade de se contemplar os profissionais da educação básica com o reajuste remuneratório.
107. Entende-se, portanto, que a Emenda Constitucional n. 108/2020 inseriu novo ônus, que deve ser observado pelos estados, Distrito Federal e municípios, sob pena de responsabilização, de modo a afastar, episodicamente, a aplicação do art. 8º, incisos I a VI, da Lei Complementar n. 173/2020, apenas e tão somente quanto ao aumento de despesa com pessoal especificamente para contemplar profissionais da educação básica em efetivo exercício, em razão do disposto no art. 212-A da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional n. 108/2020).
108. Nesse sentido se manifestaram outros Tribunais de Contas:



TCE/GO

ACÓRDÃO – AC CON Nº 00013/2020 – Técnico Administrativa CONSULTA. DA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO RETROATIVO DO PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. DA SITUAÇÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020. DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO CAPUT DO ART. 8º DA LC 173/2020 QUANTO AO REAJUSTE PARA O EXERCÍCIO DE 2021. DA POSSIBILIDADE DE SE DEIXAR DE APLICAR OS 25% EM EDUCAÇÃO ESTABELECIDOS PELO ART. 212 DA CF EM VIRTUDE DA PANDEMIA. 1. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que: 2. A atualização do piso nacional do magistério está assegurada aos integrantes da carreira do magistério, desde o ano de 2009, por meio da Lei n.º 11.738/2008, de aplicação cogente aos entes federados. Os entes devem atualizar o vencimento inicial dos profissionais do magistério público anualmente, com base na variação do percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, a ser informada em ato normativo do Ministério da Educação, que especificará o respectivo valor a título de piso nacional; 3. A concessão da adequação anual do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica deve ser concedida mediante edição de lei específica e enquadra-se na hipótese excepcional trazida pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior a calamidade, tratando-se, portanto, de um direito resguardado decorrente da Lei nº 11.738 e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008; 4. O teor do artigo 5º, da Lei n. 11.738/2008, o piso nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro. Portanto, ainda que a legislação municipal concretizadora desse comando seja elaborada em outro mês, a efetivação do direito deve retroagir ao mês de janeiro, em obediência à previsão da norma nacional. 5. Mesmo em virtude do cenário de pandemia, não é possível a compensação, no exercício de 2021, da diferença de recursos não utilizados no exercício de 2020 na manutenção e desenvolvimento de ensino. A aplicação das receitas deve ocorrer dentro do exercício financeiro, por força do disposto no art. 69, §4º, da Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 6. Mesmo em virtude do cenário de pandemia, o Município não pode deixar de aplicar o percentual mínimo de 25% das receitas de impostos auferidas em 2020 na manutenção e desenvolvimento de ensino, tendo em vista que permanece inalterada a exigibilidade de cumprimento do índice mínimo determinado pelo art. 212 da CF/88.

TCE/ES

FINANÇAS PÚBLICAS – AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL – PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO - ART. 212-A DA CF - ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 – PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DA NORMA CONSTITUCIONAL. 1. É possível o aumento de despesas com pessoal exclusivamente para contemplar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme prevê o artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, em razão do Princípio da Supremacia da Norma



Constitucional. 2. A Emenda Constitucional nº 108/2020 acrescentou exceção às proibições anteriormente estabelecidas no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, com vistas à efetividade do direito à educação.

109. Em vista, portanto, de o constituinte ter dado importância vital a este percentual, sendo absolutamente descabido qualquer argumento em contrário, dado o critério objetivo, a aplicação dos valores definidos pela Carta Magna foge a qualquer análise discricionária e vincula as ações do gestor.

110. Pelo exposto, é inconcebível que a Administração Municipal não empregue o mínimo exigido constitucionalmente, sendo imprescindível alertar a gestão de que futura reincidência no descumprimento dos limites constitucionais é suficiente para acarretar a emissão de parecer prévio contrário.

111. Por fim, sugere-se **recomendação ao Poder Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, para que, quando do julgamento das presentes contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que cumpra o limite mínimo previsto no artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, referente à aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica.**

2.1.8. Da observância do Princípio da Transparência e tempestividade do envio da prestação de contas

112. No que concerne à observância do Princípio da Transparência no exercício de 2021, a sua verificação, conforme informado pela Auditoria, foi realizada por meio de Acompanhamento e eventuais irregularidades serão objeto de Representação de Natureza Interna – RNI.

113. Além disso, a Prestação de Contas Anuais foi encaminhada à Corte de Contas dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT-TP.



114. Conforme informado pela Auditoria, os envios intempestivos referentes as outras cargas obrigatórias, bem como eventuais irregularidades serão objeto de Representação de Natureza Interna – RNI, cabendo neste processo apenas a apuração quanto à prestação de Contas Anuais de Governo.

2.1.9. Das providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores

115. Neste ponto, destacaremos as principais recomendações existentes nos pareceres prévios referentes ao exercício de 2019.

116. O parecer prévio do exercício financeiro de 2019 foi favorável à aprovação das contas de governo e fora recomendado: **a)** inclusão em seu Anexo de Metas Fiscais o demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, conforme determina o art. 4º, §2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; **b)** redução, na elaboração da próxima Lei Orçamentária, em conjunto com o Poder Legislativo, o percentual de autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares para o máximo de 15 % (quinze inteiros percentuais).

117. A Secretaria de Controle Externo informou o atendimento das recomendações.

118. Não fora avaliado o parecer prévio referente ao exercício financeiro de 2020.

2.2. Das Condições excepcionais a serem observadas no exercício analisado

2.2.1 Da situação de calamidade pública decorrente ao Coronavírus (COVID-19)



119. No exercício financeiro de 2020 e 2021 a administração pública brasileira - em todos os seus níveis - precisou se adequar à realidade trazida pela pandemia decorrente do COVID-19, que levou o Congresso Nacional a declarar estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, assim como o Governo do Estado de Mato Grosso, pelo Decreto nº 424/2020, e a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso – AL/MT, por meio da Resolução nº 6.728/2020.

120. As consequências socioeconômicas causadas pelo estado de calamidade pública devem ser levadas em consideração na análise das Contas Anuais de Governo, tendo em vista que delas decorrem obstáculos e dificuldades reais ao gestor, devendo ser analisadas as circunstâncias práticas que tenham limitado ou condicionado a atuação do gestor durante o estado de pandêmico, a teor do disposto no artigo 22, *caput* e seu §1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

121. Isto posto, deve esta Corte de Contas verificar os impactos dos fatos supracitados nas contas públicas do município em apreço, notadamente eventual frustração de receita ou dificuldade e impossibilidade de adequada realização de programa de governo previsto nas leis orçamentárias.

122. Registra-se, conforme consulta efetuada ao site da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, verificou-se que no âmbito do **Município de Aripuanã/MT** houve o reconhecimento de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 no exercício de 2021.

2.3 Análise de regularidade da gestão previdenciária

123. Verifica-se que os servidores do município estão vinculados ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Aripuanã, não sendo constatados outros Regimes Próprios de Previdência Social, conforme art. 40, § 20, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019.



124. Denota-se que houve adimplência das Contribuições Previdenciárias dos Segurados, bem como das Contribuições Previdenciárias Patronais devidas ao RPPS.

125. Além disso, não foram constatados parcelamentos efetuados com o Regime Próprio de Previdência Social.

126. Constatou-se, ainda, que o Município encontra-se REGULAR com o Certificado de Regularidade Previdenciária, sendo válido até 01/10/2022.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

127. Nos termos expostos, após a análise conclusiva, acompanhando o entendimento da unidade de instrução, foram afastadas as irregularidades CB02, DB08 e FB03, item 5.1, e aplicada a excludente de culpabilidade quanto à não aplicação do percentual mínimo de 25% na área de educação.

128. Convém mencionar ainda que, a partir de uma análise global, o município apresentou resultados satisfatórios, pois, conforme se ressaí dos autos, houve respeito aos ditames constitucionais e legais a respeito da **gestão fiscal e orçamentária**.

129. Além disso, houve respeito aos limites legais e constitucionais quanto aos **gastos de pessoal e repasses ao Poder Legislativo**..

130. Salienta-se que o Município cumpriu integralmente as disposições legais que zelam pela observância ao **princípio da transparência**, enviando tempestivamente a prestação de contas.

131. No tocante ao **planejamento**, verifica-se que o Município se manteve dentro do quadro esperado, em que pese o cometimento de irregularidades.

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



132. Por fim, mister destacar o descumprimento do percentual mínimo de 70% na aplicação dos recursos do **Fundeb** em remuneração dos profissionais da Educação Básica, em afronta à nova determinação constitucional. Em que pese a irregularidade, este *Parquet* entende que deve ser analisado todo o cotejo dos autos, razão pela qual julga ser suficiente a expedição de recomendação.

133. Em atendimento à Orientação Normativa nº 02/2016 TCE/MT, efetuou-se pesquisa sobre outros processos de fiscalização. Contudo, não foram encontrados outros processos relativos ao exercício de 2021.

134. Assim, considerando todo o cotejo dos autos, as **Contas de Governo do Município de Aripuanã/MT**, relativas ao exercício de 2021, reclamam emissão de Parecer Prévio Favorável, haja vista a atuação idônea, legítima, eficiente e eficaz, com respeito aos ditames constitucionais e legais que regulam a atividade político-administrativa.

3.2. Conclusão

135. Por derradeiro, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) manifesta-se:

a) pela deliberação de **Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Aripuanã**, referentes ao **exercício de 2021**, nos termos do artigo 26, da Lei Complementar nº 269/2007, sob a administração da **Sra. Seluir Peixer Reghin**;

b) pelo **afastamento das irregularidades CB02, DB08 e FB03, item 5.1**;



c) pela **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo Municipal que:

c.1) continue adotando medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM, tendo em vista que a melhoria na gestão é um fim a ser perseguido constantemente e a identificação de boas práticas devem ser mantidas e ou aperfeiçoadas;

c.2) no que tange às despesas mínimas com educação, nos termos da EC 119/2022, efetue a aplicação da diferença até o encerramento do exercício financeiro de 2023, no caso o percentual de 6,49% (seis inteiros e quarenta e nove centésimos por cento) aplicado a menor;

c.3) se abstenha de abrir créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, em cumprimento ao art. 167, V, CF, c/c art. 42, da Lei 4.320/64;

c.4) se abstenha de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem a existência de recursos excedentes e empregue adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os riscos de arrecadação, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015.;

c.5) cumpra o limite mínimo previsto no artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, referente à aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 22 de julho de 2022.

(assinatura digital)⁴
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

(Em substituição ao Procurador de Contas Getúlio Velasco conforme ato PGC n. 15/2022).

⁴ 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 09/2012 – TCE/MT.