



PROCESSO Nº : 41.196-5/2021 (AUTOS DIGITAIS)  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CARLINDA  
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021  
GESTOR : CARMELINDA LEAL MARTINES COELHO  
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

### PARECER Nº 3.288/2022

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2021. PREFEITURA MUNICIPAL DE CARLINDA. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE RECURSOS DO FUNDEB 70% DESTINADO AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. NECESSIDADE DE PONDERAÇÃO POR PARTE DA CORTE COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE E CONSIDERANDO OS OBSTÁCULOS E AS DIFICULDADES REAIS DO GESTOR. ENCAMINHAMENTO DAS CONTAS ANUAIS FORA DO PRAZO LEGAL. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Carlinda** referentes ao exercício de 2021, sob a gestão da **Sra. Carmelinda Leal Matines Coelho**.



2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual, arts. 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 10, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).
3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.
4. Além disso, com vistas ao aprimoramento da fiscalização sobre a gestão dos regimes próprios de previdência, os autos também foram instruídos com informações e documentos sobre os principais aspectos da gestão previdenciária do Município (o relatório de RPPS não é mais apartado).
5. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.
6. Consta do relatório técnico que a auditoria foi realizada em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.
7. O Processo nº 91707/2022, apenso a estes autos, refere-se ao envio de documentação pertinente às contas anuais de governo em seus aspectos gerais, pelo gestor da unidade jurisdicionada, para análise e subsídio do presente processo de Contas de Governo por parte da equipe de auditoria.
8. Os Processos nº 2753695/2020, nº 375853/2017 e nº 2259/2021 apensados aos autos, referem-se ao envio das leis orçamentárias municipais.
9. A Secretaria de Controle Externo apresentou **relatório técnico**



**preliminar** (documento digital nº 140730/2022) por meio do qual analisou as contas de governo do Município e apontou as seguintes irregularidades:

**CARMELINDA LEAL MARTINES COELHO - ORDENADOR DE DESPESAS /**  
Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**1) AA03 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_03.** Não-destinação de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Constituição Federal).

1.1) O percentual destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício (65,16%) não assegura o cumprimento do percentual mínimo de 70% estabelecido pela legislação. Diferença a menor de R\$ 405.896,78. - 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) Subscrição de demonstrativos contábeis inconsistentes: Valor atualizado, no Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, para fixação das despesas é de R\$ 46.994.468,41, valor inferior ao detectado na análise conjunta do orçamento inicial e o orçamento final após as suplementações autorizadas/efetivadas (R\$ 47.479.698,41), diferença de R\$ 485.230,00, sem considerar as operações intraorçamentárias no valor de R\$ 2.490.952,42 - 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) Ausência de divulgação das audiências públicas referente às leis de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) e suas alterações, além da ausência dos Relatórios anuais de avaliação do PPA no Portal Transparência, contrariando os art. 37, CF e art. 48, LRF. RN 25/2012-TP/TCE-MT - Tópico - 3.1.4. Divulgação das leis de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) e alterações no Portal Transparência.

10. Em atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, foi determinada a citação da responsável, para que apresentasse defesa no prazo de 15 (quinze) dias úteis, sob pena de revelia.

11. Assim, o Ofício nº 220/2022/GAB/DN à Sra. Carmelinda Leal Matines Coelho, foi encaminhado no dia 10/06/2022 (documento digital nº 141522/2022) e recebido no dia 13/06/2022 (documento digital nº 142189/2022).



12. Devidamente citada, a gestora apresentou defesa pelo documento digital nº 153476/2022.
13. Diante das alegações apresentadas em defesa, a equipe de auditoria emitiu **relatório técnico de defesa** (documento digital nº 172351/2022) por meio do qual analisou as razões defensivas e concluiu pelo saneamento das irregularidades listadas nos itens 02 (CB02) e 03 (DB08), e manutenção com alteração do achado listado no item 01 (AA03).
14. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e parecer, nos termos do art. 109 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).
15. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

16. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.
17. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.
18. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.



19. O art. 299 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução Normativa nº 16/2021) estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal, fixando que o parecer prévio será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

Art. 299. O Parecer Prévio sobre as contas anuais será conclusivo no sentido de se manifestar sobre:

I - se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à administração pública;

II - a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

III - o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e ao atingimento das metas, assim como a consonância com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

IV - o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do Estado e do Município;

V - a observância ao princípio da transparência, especialmente em relação às peças orçamentárias e demonstrações contábeis;

VI - a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência social e dos demais fundos públicos;

VII - outros assuntos aprovados pelo Colegiado de Conselheiros ou Plenário.

20. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.

21. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

22. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão



em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

23. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência. São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

24. No caso vertente, as contas anuais de governo do **Chefe do Poder Executivo do Município de Carlinda**, relativas ao exercício de 2021, **reclamam pela emissão de parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação, com recomendações.**

25. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

## 2.1. Contas Anuais de Governo

### 2.1.1. Das irregularidades apuradas

**CARMELINDA LEAL MARTINES COELHO** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021  
**1) AA03 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_03.** Não- destinação de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Constituição Federal).  
1.1) O percentual destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício (65,16%) não assegura o cumprimento do percentual mínimo de 70% estabelecido pela legislação. Diferença a menor de R\$ 405.896,78. - Tópico - 6.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB]



26. Na **análise técnica preliminar**, a equipe de auditoria identificou que o percentual destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício (65,16%) não assegura o cumprimento do percentual mínimo de 70% estabelecido pela legislação para aplicação com recursos do FUNDEB.

27. A **defesa** aduziu que o art. 212-A, XI, que definiu a proporção não inferior a 70% (setenta por cento) destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, foi inserida pela EC Nº 108/2020, sendo que o art. 26, II da Lei Federal nº 14.113/2020, contempla a definição de profissionais da educação básica que podem ser custeadas com a parcela de recursos do FUNDEB 70%, vejamos:

**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.

[ ... ]

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.

28. Assim, defendeu que o conceito de profissionais da educação básica passou a ser mais abrangente, não se resumindo apenas aos docentes, alcançando os servidores ligados diretamente ao ensino, e que atuam de maneira direta e efetiva no desempenho das atividades dos profissionais da educação básica.

29. Alegou que, em razão da novidade legislativa, existiriam servidores que se enquadram nas condições de profissionais da educação, aptos a serem remunerados com os recursos da proporção dos 70%, mas que, de maneira equivocada, foram remunerados na proporção dos 30%, sendo necessária a inclusão



no cálculo da proporção dos 70% a ser efetuada pela Departamento de Contabilidade.

30. Aduziu que deixaram de ser computadas, por culpa exclusiva da administração, a quantia de R\$ 758.815,10 (setecentos e cinquenta e oito mil e oitocentos e quinze reais e dez centavos), que, somada ao valor de R\$ 5.465.518,47 (cinco milhões e quatrocentos e sessenta e cinco mil e quinhentos e dezoito reais e quarenta e sete centavos), apurado no relatório técnico preliminar, totaliza R\$ 6.244.333,57 (seis milhões e duzentos e quarenta e quatro mil e trezentos e trinta e três reais e cinquenta e sete centavos) destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica, vejamos:

<b>DESPESAS PAGAS NO 30% QUE DEVERIAM ESTAR NO 70%</b>	
<b>DESPESAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ENSINO FUNDAMENTAL 30% 361</b>	<b>R\$ 583.139,83</b>
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS	R\$ 423.525,28
OBRIGAÇÕES PATRONAIS - RPPS	R\$ 105.076,62
REMUNERAÇÃO NÃO TRIBUTÁVEIS DE RPPS	R\$ 54.537,93
<b>ENSINO INFANTIL 30% 365</b>	<b>R\$ 175.675,27</b>
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS	R\$ 133.403,70
OBRIGAÇÕES PATRONAIS - RPPS	R\$ 33.097,46
REMUNERAÇÃO NÃO TRIBUTÁVEIS DE RPPS	R\$ 9.174,11
<b>TOTAL GASTO NO MÊS</b>	<b>R\$ 758.815,10</b>

Fonte: fl. 8 do Documento Digital nº 153476/2022

31. Argumentou ainda que, a receita do FUNDEB, não se confunde com os recursos relativos à remuneração de aplicações financeira, sendo necessário corrigir o valor total da receita arrecadada.

32. Assim, aduziu que as transferências à remuneração dos professores somam a quantia de representam 72,01% da receita do Fundeb, conforme quadro abaixo:



<b>FUNDEB 70%</b>	
<b>TOTAL A SER GASTO 70%</b>	<b>R\$ 5.870.391,58</b>
<b>DESPESAS</b>	
<b>ENSINO FUNDAMENTAL 70% 361</b>	<b>R\$ 3.650.884,07</b>
CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	R\$ 273.732,86
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS	R\$ 2.704.190,06
OBRIGAÇÕES PATRONAIS - INSS	R\$ 71.329,31
OBRIGAÇÕES PATRONAIS - RPPS	R\$ 600.781,60
SALÁRIO FAMILIA	R\$ 844,24
<b>ENSINO INFANTIL 70% 385</b>	<b>R\$ 1.814.634,40</b>
CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	R\$ 74.910,74
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS	R\$ 1.408.236,62
OBRIGAÇÕES PATRONAIS - INSS	R\$ 17.157,43
OBRIGAÇÕES PATRONAIS - RPPS	R\$ 314.151,28
SALÁRIO FAMILIA	R\$ 179,43
<b>TOTAL GASTOS NÔMÉS</b>	<b>R\$ 5.465.518,47</b>
% APLICADO	65,17%
SUPERÁVIT/DÉRCIT	R\$ (404.873,11)
<b>PROFISSIONAIS QUE DEVERIAM ESTAR LOTADOS NO 70% Fontes 118 E FORAM PAGOS NO 30% Fonte 119</b>	<b>R\$ 758.815,10</b>
<b>APLICAÇÃO TOTAL DO FUNDEB 70%</b>	<b>R\$ 6.224.333,57</b>

Fonte: fl. 8 do Documento Digital nº 153476/2022

33. Por fim, enfatizou que, ainda que o percentual mínimo dos 70%, não tivesse sido atingido, a Corte de Contas editou a Resolução de Consulta nº 06/2021 – TP que firmou entendimento de atenuantes quanto obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação.

34. No **relatório técnico de defesa**, a equipe de auditoria manteve o apontamento com alteração, sob argumento de que, em relação à alegação de que a quantia de R\$ 758.815,10 (setecentos e cinquenta e oito mil e oitocentos e quinze reais e dez centavos) deveria ser somada ao valor de R\$ 5.465.518,47 (cinco milhões e quatrocentos e sessenta e cinco mil e quinhentos e dezoito reais e quarenta e sete centavos), a Lei nº 14.276/2021, a qual foi publicada em 28/12/2021 não abrangeu fatos anteriores à sua publicação, não sendo possível a inclusão mencionada pelo defendente.

35. Contudo, entendeu que ser possível o acréscimo do valor de R\$



170.000,00 (cento e setenta mil reais), relativo à educação de jovens e adultos especiais, o que eleva os recursos destinados à remuneração dos profissionais da educação para R\$ 5.634.494,80 (cinco milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e oitenta centavos), correspondente a 67,18% do valor base do FUNDEB, mas que ainda não assegura o cumprimento do percentual de 70% previsto na legislação.

36. **Passa-se à análise ministerial.**

37. O novo FUNDEB foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional n.º 108/2020 e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 (que revogou a Lei Federal nº 11.494/2007), com previsão de revisão de suas regras para ano de 2026.

38. A partir de 2021, ao menos 70% (e não mais 60%) dos valores do FUNDEB devem ser investidos no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212-A, XI, CF/1988 e art. 26, caput, Lei 14.113/2020), e não apenas aos profissionais do magistério, podendo incluir profissionais de psicologia e de serviço social, conforme dispõe a legislação de regência:

#### **Constituição Federal**

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)

#### **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.**

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

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: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

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. (grifou-se)

39. Após as edições da Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e altera a Lei Complementar nº 101/2000, da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e da Emenda Constitucional nº 108/2020, inúmeras questões surgiram com relação ao cumprimento das regras pertinentes ao FUNDEB, sendo tratadas no âmbito desta Corte por meio da Resolução de Consulta nº 18/2021, que assim dispôs:

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 18/2021 – TP**

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ. CONSULTA. EDUCAÇÃO. REMUNERAÇÃO. FUNDEB. 70% PARA PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL (ART. 212-A, XI, CF/1988). SUPREMACIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE AS INFRACONSTITUCIONAIS (LC 173/2020 E LEI 14.113/2020). POSSIBILIDADE DE AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL EXCLUSIVAMENTE PARA ESSES PROFISSIONAIS. INCREMENTO DE DESPESAS E ABONOS. POSSIBILIDADE INDEPENDENTE DE NORMA ANTERIOR AO PERÍODO DE CALAMIDADE PÚBLICA E DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO.

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.



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.**

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 a 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.**

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. (grifou-se)

40. Note-se que a referida Resolução de Consulta expressamente estabeleceu que as vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 não podem



obstar o cumprimento da determinação constitucional de aplicação de 70% do Fundeb na valorização e remuneração 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, em razão do princípio da supremacia da norma constitucional.

41. Ainda, a Resolução de Consulta nº 18/2021 ressaltou que 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 por este Tribunal com base nos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade**, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, sem prejuízo dos direitos dos administrados, conforme determinação do art. 22, caput, da LINDB.

42. No caso das presentes contas anuais, a gestão demonstrou que adotou providências para o atingimento do limite mínimo constitucional de aplicação com recursos do FUNDEB na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica, com a concessão de reposição salarial anual, pelas Leis Municipais nº 1.317/21, nº 1.322/2021 e nº 1.323/2021.

43. Portanto, em que pese a Prefeitura Municipal não tenha alcançado o mínimo constitucional de aplicação dos 70% Fundeb na valorização dos profissionais da educação básica no exercício de 2021, há de se ponderar as efetivas medidas adotadas pela gestão para a consecução da regra constitucional, devidamente comprovadas, considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram.

44. Nesta linha de cognição, **o Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve ser mantida**, contudo, a nosso ver, a Corte deve atribuir um menor peso ao apontamento quando da apreciação das presentes contas anuais, com base nos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da



proporcionalidade.

45. Ademais, o Ministério Público de Contas opina pela **expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine** ao Chefe do Executivo que efetue, no exercício seguinte, a aplicação do valor mínimo para a remuneração dos profissionais da educação, ou seja, 70% da Receita Base para Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, acrescido o valor de **R\$ 235.896,78**, (duzentos e trinta e cinco mil, oitocentos e noventa e seis reais e setenta e oito centavos) correspondente ao valor não aplicado nas Contas Anuais de 2021.

**CARMELINDA LEAL MARTINES COELHO** - ORDENADOR 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) Subscrição de demonstrativos contábeis inconsistentes: Valor atualizado, no Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, para fixação das despesas é de R\$ 46.994.468,41, valor inferior ao detectado na análise conjunta do orçamento inicial e o orçamento final após as suplementações autorizadas/efetivadas (R\$ 47.479.698,41), diferença de R\$ 485.230,00, sem considerar as operações intraorçamentárias no valor de R\$ 2.490.952,42 - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

46. Em **relatório técnico preliminar**, a equipe de auditoria identificou que o Balanço Orçamentário apresentado pela gestão, em sua prestação de contas Aplic, apresentou como valor atualizado para fixação das despesas o montante de R\$ 46.994.468,41 (quarenta e seis milhões, novecentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e quarenta e um centavos), apresentando valor inferior ao detectado na análise conjunta do orçamento inicial e o orçamento final após as suplementações autorizadas/efetivadas, com diferença de R\$ 485.230,00 (quatrocentos e oitenta e cinco mil, duzentos e trinta reais), sem considerar as operações intraorçamentárias no valor de R\$ 2.490.952,42 (dois milhões, quatrocentos e noventa mil, novecentos e cinquenta e dois reais e quarenta e dois centavos), conforme quadro "Comparativo Balanço Orçamentário".

47. .



48. Em sua defesa, a gestora aduziu que a diferença apontada foi equivocada, tendo em vista que o valor de R\$ 485.230,00 (quatrocentos e oitenta e cinco mil, duzentos e trinta reais), refere-se ao saldo final da Dotação de Reserva do RPPS, demonstrada no Balanço Orçamentário em linha específica, abaixo do total:

ESTADO DE MATO GROSSO - MUNICÍPIO DE CARLINDA						
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARLINDA						
Demonstrativo Contábil da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 - IPC 07						
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO						
Dezembro/2021 - CONSOLIDADO						
Exercício: 2021						
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j) = (f - g)
Amortização da Dívida/Refinanciamento (XII)						
Amortização da Dívida Interna						
Dívida Mobiliária						
Outras Dívidas						
Amortização da Dívida Externa						
Dívida Mobiliária						
Outras Dívidas						
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XII) = (XI + XII)</b>	<b>40.441.000,00</b>	<b>46.994.468,41</b>	<b>40.942.597,44</b>	<b>38.883.983,15</b>	<b>38.731.554,13</b>	<b>6.051.870,97</b>
Superávit (XIII)	559.000,00		9.149.596,65			
<b>TOTAL (XIV) = (XII + XIII)</b>	<b>41.000.000,00</b>	<b>46.994.468,41</b>	<b>50.092.194,09</b>	<b>38.883.983,15</b>	<b>38.731.554,13</b>	<b>6.051.870,97</b>
<b>Reserva do RPPS</b>	<b>559.000,00</b>	<b>485.230,00</b>				<b>485.230,00</b>

fl. 11 do Documento Digital nº 153476/2022

49. Esclareceu que, é necessário somar o saldo da dotação mencionada, com a quantia de R\$ 46.994.468,41 (quarenta e seis milhões, novecentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e quarenta e um centavos), para se obter o valor total da dotação atualizada de R\$ 47.479.698,41 (quarenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, seiscentos e noventa e oito reais e quarenta e um centavos), mostrada no relatório preliminar.

50. Em **relatório técnico de defesa**, a equipe de auditoria concluiu que assistia razão à defesa, motivo pelo qual, sanou o achado CB02, em comento.

51. **Passa-se à análise ministerial.**

52. Diante das razões apresentadas pela defesa, assim como apreciadas pela unidade técnica, não resta alternativa ao **Ministério Público de Contas** senão acompanhar integralmente a manifestação técnica.

53. Assim, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **saneamento da irregularidade CB02 em análise.**



**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) Ausência de divulgação das audiências públicas referente às leis de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) e suas alterações, além da ausência dos Relatórios anuais de avaliação do PPA no Portal Transparência, contrariando os art. 37, CF e art. 48, LRF. RN 25/2012-TP/TCE-MT - Tópico - 3.1.4. Divulgação das leis de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) e alterações no Portal Transparência.

54. O **relatório preliminar de auditoria** aponta que as audiências públicas referente às leis de planejamento e orçamento, bem como suas alterações, não teriam sido divulgadas no Portal de Transparência. Além disso, não identificaram os relatórios anuais de avaliação do PPA, contendo os resultados dos programas, objetivos, metas, execução física e financeira das ações, contrariando o art. 48, LRF e Anexo Único da Resolução Normativa nº 25/2012-TP, alterado pela Resolução Normativa nº 23/2017-TP.

55. A **defesa** informou que houve a devida divulgação das audiências públicas referente às peças de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).

56. Alegou ainda que, as cargas especiais foram devidamente preparadas, encaminhadas, recepcionadas e protocolizadas pelo Sistema Aplic, conforme se verifica no Portal de Serviços do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

57. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe sanou o apontamento, tendo em vista que a defesa logrou êxito em comprovar a divulgação das audiências públicas relativas às peças de planejamento, bem como dos relatórios anuais de avaliação do plano plurianual.

58. **Passa-se à análise ministerial.**

59. A realização de audiência pública durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos é prevista como forma de garantir a transparência da gestão fiscal e o incentivo à contribuição popular durante os processos de elaboração e discussão dos planos e leis de diretrizes do orçamento, conforme disposto no art. 48, caput e §1º, I, da Lei de Responsabilidade



Fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

**I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;** (grifou-se)

60. As peças orçamentárias são fundamentais para compor o planejamento financeiro do Executivo Municipal e o munícipe deve ser incentivado a participar da sua formulação. A sociedade tem o direito de participar da elaboração dos instrumentos de planejamento da vida do Estado, devendo a ele ser propiciada a participação das reuniões de elaboração e apreciação, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade.

61. Nesse sentido, todas as etapas do processo orçamentário precisam ser informadas com qualidade e facilidade de entendimento a todos os cidadãos, não só para obediência aos preceitos legais, mas também para torná-los mais próximos do Estado e estimular sua participação e controle da gestão a fim de dar-lhe subsídios para seu aperfeiçoamento constante.

62. No caso dos autos, restou devidamente comprovado pelo gestor que houve a divulgação das audiências públicas referentes às leis de planejamento e orçamento, suas alterações, bem como dos relatórios anuais do plano plurianual, no Portal de Transparência Municipal, vejamos:



---

### Audiência do Plano Plurianual 2022-2025

Link da matéria de divulgação:

<https://www.carlinda.mt.gov.br/Prefeitura/Noticias/Audiencia-publica---apresentacao-do-ppa-plano-plurianual-2022-2025-503/>

Link da matéria da realização da audiência:

<https://www.carlinda.mt.gov.br/Prefeitura/Noticias/Prefeitura-de-carlinda-realiza-audiencia-publica-para-apresentacao-do-ppa-2022-2025-508/>

O **anexo 01** demonstra o processo da divulgação para a realização da audiência pública do PPA 2022-2025, nos seguintes termos: (Doc. 04 – Anexo 01)

-Publicação do edital de convocação em Jornal Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso;

-Link e captura de tela da matéria de divulgação;

-Link e captura de tela da matéria de realização;

-Fotos da realização da audiência do PPA 2022-2025;

-Publicação do edital de realização em Jornal Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso;

-Publicação da ATA da realização da audiência do PPA 2022-2025 em Jornal Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso;

-Lista de Presença da audiência pública.



### Audiência Conjunta da LDO e da LOA

Link da matéria de divulgação da audiência pública conjunta da LOA e LDO DE 2022:

<https://www.carlinda.mt.gov.br/Prefeitura/Noticias/Edital-de-convocacao-para-audiencia-publica-conjunta-517/>

Imagem da divulgação:



Link da matéria de realização da audiência pública conjunta da LOA e LDO DE 2022:

<https://www.carlinda.mt.gov.br/Prefeitura/Noticias/Prefeitura-de-carlinda-realiza-audiencias-publicas-538/>

O anexo 02 demonstra o processo da divulgação para a realização da audiência pública do conjunta da LDO E LOA trazendo: (Doc. 05 – Anexo 02)

-Publicação do edital de convocação em Jornal Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso;

-Fotos dos banners de divulgação;

-Link e captura de tela da matéria de divulgação;



- Link e captura de tela da matéria de realização;
- Fotos da realização da audiência do pública conjunta da LDO E LOA;
- Publicação da ATA da realização da audiência pública conjunta da LDO E LOA em Jornal Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso;
- Lista de Presença da audiência pública.

Ante ao exposto, demonstrando <https://www.carlinda.mt.gov.br/Legislacao/Leis-Municipais/>

[https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos\\_downloads/6449.pdf](https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos_downloads/6449.pdf)

Publicação da Lei Municipal nº 1283/2021

[https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos\\_downloads/7000.pdf](https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos_downloads/7000.pdf)

Publicação da Lei Municipal nº 1291/2021

[https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos\\_downloads/7096.pdf](https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos_downloads/7096.pdf)

Publicação da Lei Municipal nº 1297/2021

[https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos\\_downloads/7257.pdf](https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos_downloads/7257.pdf)

Publicação da Lei Municipal nº 1299/2021

[https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos\\_downloads/7973.pdf](https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos_downloads/7973.pdf)

Publicação da Lei Municipal nº 1321/2021

Para o acesso aos Relatórios anuais de avaliação do PPA no Portal Transparência, pode-se clicar nestes links abaixo descritos que serão direcionados aos referidos relatórios.

<https://www.carlinda.mt.gov.br/Contas-Publicas/Execucao-de-Programas-Projetos-e-Acoes/>

[https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos\\_downloads/8528.pdf](https://www.carlinda.mt.gov.br/fotos_downloads/8528.pdf)

63. Deste modo, acompanhando o posicionamento da unidade instrutiva, o Ministério Público de Contas opina pelo saneamento da irregularidade DB08 em análise.

### 2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial



64. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2018/2021) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 1.045/2017	Lei Municipal nº 1.239/2020	Lei Municipal nº 1.241/2020

65. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 41.000.000,00 (quarenta e um milhões de reais), dos quais R\$ 26.001.000,00 (vinte e seis milhões e um mil reais) referem-se ao orçamento fiscal e, R\$ 14.999.000,00 (quatorze milhões, novecentos e noventa e nove mil reais) ao orçamento da seguridade social, em atendimento ao art. 165, §5º, da CF. Não houve orçamento de investimentos.

66. No decorrer da execução orçamentária, entretanto, em razão da abertura de créditos adicionais e anulações de dotações, o Orçamento Final passou a ser de R\$ 47.479.698,41 (quarenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, seiscentos e noventa e oito reais e quarenta e um centavos).

67. O laudo preliminar de auditoria informou, ainda, que não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, em observância ao art. 167, VII da Constituição Federal.

68. Ademais, os créditos adicionais suplementares e especiais foram abertos com prévia autorização legislativa e por decreto do executivo, conforme com o previsto no art. 167, V da Constituição Federal e art. 42 da Lei nº 4.320/64.

69. Além disso, não houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, em observância ao artigo 167, II e V da Constituição Federal e ao art. 43, § 1º da Lei nº 4.320/64.



### 2.1.2.1. Da execução orçamentária

70. Com relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita (exceto intraorçamentária) (QER) – 1,2061	
Receita prevista: R\$ 39.801.852,78	Receita arrecadada: R\$ 48.008.494,36

Quociente de execução de despesa (QED) – 0,8618	
Despesa autorizada: R\$ 44.988.745,99	Despesa realizada: R\$ 38.771.819,43

Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) – 1,3621	
Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada Ajustada: R\$ 46.827.357,42	Despesa Orçamentária Realizada Ajustada: R\$ 38.216.770,74
Desp. Empenhada decorrentes de Créditos Adicionais Superávit Financeiro: R\$ 5.229.797,50	

71. Os resultados indicam que a receita arrecadada foi **maior** que a receita prevista, ocorrendo **excesso de arrecadação**. Além disso, a despesa realizada foi **menor** do que a autorizada, acarretando **economia orçamentária**.

72. De acordo com o relatório técnico, levando-se em consideração os valores ajustados para as receitas e despesas e considerando-se a realização de despesas decorrentes de créditos adicionais por superávit financeiro do exercício anterior, tem-se que a receita arrecadada foi **maior** que a despesa realizada, o que



demonstra a existência de **superávit orçamentário de execução**.

#### 2.1.2.2. Dos restos a pagar

73. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício sob análise houve inscrição de R\$ 2.211.043,31 (dois milhões, duzentos e onze mil e quarenta e três reais e trinta e um centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 40.942.597,44 (quarenta milhões, novecentos e quarenta e dois mil, quinhentos e noventa e sete reais e quarenta e quatro centavos).

74. Destas informações, infere-se que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos aproximadamente R\$ 0,0540, em restos a pagar.

75. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), consta que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 7,5310 de disponibilidade financeira, indicando a existência de recursos financeiros suficientes para pagamento de restos a pagar processados e não processados, o que demonstra equilíbrio financeiro, em consonância ao que estabelece o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 2.1.2.3. Dívida Pública

76. O art. 3º, inc. II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a **1,2** (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida (RCL). Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) foi igual a **zero** no exercício sob análise, atendendo o limite legal.



77. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro **respeitou o limite máximo de 16%** da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o que pode ser observado da análise do Quociente da Dívida Pública Contratada (QDPC), que indicou que **não houve** contratação de dívida no exercício.

78. Por fim, quanto ao respeito ao limite máximo de 11,5% para despesas realizadas no exercício com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar estabelecido pelo art. 7º, II, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, verifica-se que o Quociente de Dispêndio da Dívida Pública (QDDP) foi de 0,00, indicando que não houve dispêndios da dívida pública no exercício.

79. Conclui-se assim que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001, ambas do Senado Federal.

#### 2.1.2.4. Limites constitucionais e legais

80. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

81. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento	25,00% (art. 212, CF/88)	<b>23,27%</b>



<b>Aplicação em Educação e Saúde</b>		
do Ensino		
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	<b>31,89%</b>
<b>Aplicação mínima com recursos do FUNDEB</b>		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	70% (art. 212-A, XI da CF/88))	<b>65,16%</b>
<b>Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL</b>		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	<b>47,67%</b>
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	<b>1,82%</b>
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	<b>49,49%</b>

82. Depreende-se que o governante municipal cumpriu o requisito constitucional na aplicação de recursos mínimos para a Saúde, bem assim respeitou o percentual máximo para despesas com pessoal do Poder Executivo.

83. Por outro lado, a equipe relatou que o percentual mínimo que o município deve aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino, disposto no art. 212 da Constituição Federal, não foi cumprido no exercício sob análise.

84. Contudo, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, a Emenda Constitucional nº 119 suspendeu temporariamente a responsabilidade civil, administrativa ou criminal de Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento da regra constitucional de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, de modo que o presente apontamento não tem o condão de influenciar negativamente na apreciação das presentes contas anuais.

85. Destaque-se que a referida emenda prevê que o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.



86. Outrossim, a unidade instrutiva apurou que foi descumprido o percentual mínimo de aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério da educação básica, uma vez que o Município alcançou 65,16%, situação que tratada na análise da irregularidade AA03.

### 2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

87. 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 de seu relatório preliminar.

88. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 47.479.698,41 (quarenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, seiscientos e noventa e oito reais e quarenta e um centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 40.942.597,44 (quarenta milhões, novecentos e quarenta e dois mil, quinhentos e noventa e sete reais e quarenta e quatro centavos), o que corresponde a **86,23%** da previsão orçamentária.

### 2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

89. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório preliminar de auditoria havia consignado a ausência de comprovação da realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em inobservância ao art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (DB08). No entanto, após a apresentação da manifestação defensiva, tal apontamento foi sanado em virtude da constatação de realização de audiências virtuais.



90. Ainda, apurou-se preliminarmente que a Lei Orçamentária para o exercício de 2021 não teria destacado em seu texto os recursos dos orçamentos fiscal e seguridade social, conforme determina o art. 165, § 5º da Constituição Federal (FB13). Esse apontamento foi saneado após a apresentação das justificativas pelo gestor.

91. Verificou-se, ainda, que os anexos obrigatórios que integram a Lei Orçamentária Anual, referente ao exercício de 2021, foram publicados em meio oficial e divulgados no Portal Transparência da Prefeitura, em conformidade com o art. 37 da CF/88 e art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000.

92. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório preliminar de auditoria consignou que não teriam sido divulgadas as audiências públicas referentes às leis orçamentárias, conforme determina o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que gerou a irregularidade DB08. Contudo, tal irregularidade fora sanada por ocasião do relatório técnico de defesa.

93. De outra parte, a equipe de auditoria pontuou que, houve a realização de audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais na Câmara Municipal a cada quadrimestre, conforme determina o art. 48, § 1º, I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

94. Verificou-se, ainda, que os anexos obrigatórios que integram a Lei Orçamentária Anual, referente ao exercício de 2021, foram publicados em meio oficial e divulgados no Portal Transparência da Prefeitura, em conformidade com o art. 37 da CF/88 e art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000.

### 2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

95. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM<sup>1</sup>, seu objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de

<sup>1</sup> - Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014 TCE/MT.



indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

96. Compulsando os autos, verifica-se que o IGF-M do exercício em análise não foi apresentado no relatório preliminar devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo, consoante se depreende do tópico 2.3 do relatório técnico preliminar.

## 2.2.Contas Anuais de Governo – Previdência

97. O relatório técnico preliminar unificou a abordagem dos temas gerais das contas de governo e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Município (RPPS).

98. Especificamente sobre o RPPS, a unidade instrutiva informou que os servidores efetivos do município estão vinculados ao regime próprio de previdência social e os demais ao regime geral (INSS).

99. Além disso, a unidade instrutiva constatou o regular adimplemento das contribuições previdenciárias dos segurados e contribuições previdenciárias patronais devidas ao RPPS.

100. De outra parte, a equipe técnica identificou a inexistência de parcelamentos com o RPPS, bem como, que a municipalidade possui o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido pelo MPAS ao RPPS, art. 7º, Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 204/08.

## 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

### 3.1. Análise Global



101. Diante da natureza dos apontamentos levantados nestas contas anuais de governo, o **Ministério Público de Contas** entende que as mesmas merecem a emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação**.

102. As presentes contas denotam que o Poder Executivo deixou de atender o percentual mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nada obstante a constatação da unidade instrutiva, não foi realizado apontamento acerca do não cumprimento do percentual mínimo, em virtude das disposições da Emenda Constitucional nº 119, que suspendeu temporariamente a responsabilidade civil, administrativa ou criminal de Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento da regra constitucional de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021.

103. Outrossim, entende-se que a irregularidade capitulada como AB99, referente ao descumprimento do percentual de 70% do FUNDEB destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, deve ser concebido como de menor relevância diante das providências adotadas pela gestão, em especial a concessão de reposição salarial anual, consubstanciam-se medidas efetivas para o atingimento do percentual sob debate, em consonância com o disposto na Resolução de Consulta nº 18/2021.

104. Com relação ao **cumprimento de recomendações sugeridas em exercícios anteriores**, a equipe técnica consigna que nas contas de governo atinentes ao exercício de 2019 (Processo nº 87912/2019) é possível observar a postura do gestor conforme demonstrado no quadro abaixo:

Recomendação	Situação Verificada
a) efetue o repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme determina o artigo 168 da Constituição Federal;	a) os repasses foram realizados antes do dia 20; (CUMPRIDA)
b) observe o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos	b) a meta do resultado primário foi atingida (resultado superavitário de R\$ 10.641.629,58) e superou consideravelmente a previsão (item 7.1. Resultado Primário); (CUMPRIDA)



do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal;	
c) inclua no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO as metas fiscais anuais, instruída com a memória e metodologia de cálculos, conforme dispõe o artigo 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;	c) conforme item 3.1.2 constatou-se a inclusão da metodologia de cálculo; (CUMPRIDA)
d) na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2020, em conjunto com o Poder Legislativo, reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15%;	d) A Lei Municipal nº 1241/2020 (LOA/2021) autorizou ao Poder Executivo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 20,00% (vinte por cento) do total da despesa fixada no artigo 1º da Lei (item 3.1.3.1.1. Limite de fixação de crédito adicional suplementar (item Limite de fixação de crédito adicional suplementar) (CUMPRIDA)
e) implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.	e) essa recomendação depende da discricionariedade do gestor, sendo complexa a sua verificação.

105. Com relação ao **cumprimento de recomendações sugeridas nas contas de 2020** (Processo nº 100293/2020), a equipe consigna é possível observar a postura do gestor conforme demonstrado no quadro abaixo:

Recomendação	Situação Verificada
a) disponibilize na íntegra as peças de planejamento no Portal Transparência do Município e faça constar nas publicações em diário oficial o endereço eletrônico onde os anexos poderão ser consultados, em atendimento ao disposto nos termos do artigo 48, II, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000;	a) nos termos do item 3.1.4. deste Relatório Técnico (Divulgação das leis de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) e alterações no Portal Transparência), requisitos da Resolução Normativa 25/2012 estão ausentes
b) disponibilize as contas anuais de governo no Poder Executivo e envie ao Poder Legislativo para o devido acesso aos cidadãos, conforme determina o artigo 209 da Constituição Estadual de Mato Grosso, c/c o artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal;	b) a aferição da regularidade da disponibilização das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo carece de atualização da regulamentação da documentação a ser enviada eletronicamente ao Tribunal;
c) apresente na avaliação atuarial do próximo exercício um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS de Carlinda;	c) tratou-se de análise da extinta Secretaria de Controle Externo de Previdência;
d) adote providências para a implementação	d) tratou-se de análise da extinta Secretaria de



das necessidades identificadas na avaliação atuarial, em especial, a definição de alíquotas das partes contributivas com base na avaliação atuarial vigente;	Controle Externo de Previdência;
e) elabore a próxima avaliação atuarial com a data focal estipulada pela Portaria nº 464/2018-MF, do mesmo modo os respectivos registros contábeis;	e) tratou-se de análise da extinta Secretaria de Controle Externo de Previdência;
f) reformule o plano de amortização no próximo exercício, a fim de demonstrar a redução gradativa do montante principal do déficit atuarial e prevenir os riscos à sustentabilidade do RPPS de Carlinda;	f) tratou-se de análise da extinta Secretaria de Controle Externo de Previdência;
g) elabore, por meio de lei, o plano de amortização do déficit atuarial no próximo exercício, fazendo constar a previsão de aportes finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário;	g) tratou-se de análise da extinta Secretaria de Controle Externo de Previdência;
h) faça constar o demonstrativo de viabilidade orçamentária e financeira do ente federativo, respeitando os limites impostos pela LRF, garantindo, assim, sua efetividade.	h) tratou-se de análise da extinta Secretaria de Controle Externo de Previdência;

106. Pelas razões acima alinhavadas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento de tais contas ao Poder Legislativo Municipal, a manifestação deste Ministério Público de Contas encerra-se com a sugestão para a emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo.**

### 3.2. Conclusão

107. Por todo o exposto, 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) **opina:**

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das contas**



anuais de governo da Prefeitura Municipal de Carlinda, referentes ao exercício de 2021, sob a administração da Sra. Carmelinda Leal Matines Coelho., com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 185 do Regimento Interno TCE/MT (Resolução Normativa n. 16/2021).

b) pela **manutenção** da irregularidade AA03;

c) pela **emissão de recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas, para que determine ao Chefe do Executivo que **efetue**, no exercício seguinte, a aplicação do valor mínimo para a remuneração dos profissionais da educação, ou seja, 70% da Receita Base para Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, acrescido o valor de **R\$ 235.896,78**, (duzentos e trinta e cinco mil, oitocentos e noventa e seis reais e setenta e oito centavos) correspondente ao valor não aplicado nas Contas Anuais de 2021.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 10 de agosto de 2022.

(assinatura digital)<sup>2</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador-geral de Contas Adjunto

2. 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.