



PROCESSOS NºS	: 41.196-5/2021 (PRINCIPAL), 27.539-5/2020, 9.170-7/2022, 37.585-3/2017 E 2.259/2021 (APENSOS)
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARLINDA
RESPONSÁVEL	: CARMELINDA LEAL MARTINES COELHO - PREFEITA
PROCURADOR	: RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT Nº 11.972/O
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2021
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

43. Inicialmente, cabe enfatizar que os artigos 210 da Constituição Estadual, 1º, inciso I, e 26, da Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007) e 1º, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021) estabelecem a competência deste Tribunal de Contas para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais.

44. Nesse âmbito, também cumpre fixar que as contas anuais de governo municipal, conforme conceitua o artigo 2º da Resolução Normativa nº 1/2019-TP-TCE/MT, *“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”*.

45. Feitas essas considerações iniciais e após apreciar o posicionamento técnico da 1ª Secex, a defesa apresentada, incluindo as alegações finais, e o parecer do Ministério Público de Contas, passo ao exame das **contas anuais de governo do exercício de 2021**, da Prefeitura Municipal de **Carlinda**, sob a responsabilidade da Prefeita Municipal, **Sra. Carmelinda Leal Martines Coelho**.

- DAS IRREGULARIDADES

46. Conforme já consignado no relatório deste voto, a 1ª Secretaria de Controle Externo apontou em seu Relatório Técnico Preliminar a ocorrência de 3





(três) irregularidades.

47. No entanto, após exame da defesa da gestora, a equipe de auditoria concluiu pela permanência de **1 (uma) irregularidade, de natureza gravíssima.**

48. Outro ponto que merece destaque é que a gestora, nas suas alegações finais, apresentou fundamentos para rebater exclusivamente a irregularidade não sanada.

- DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS SANADAS PELA 1ª SECEX E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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. **SANADA**

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. **SANADA**

49. A equipe de auditoria, no seu **Relatório Técnico Preliminar**, informou que o Balanço Orçamentário, apresentado pelo Poder Executivo, contém valor atualizado de despesa fixada divergente do apurado, após as suplementações autorizadas/efetivadas (**subitem 2.1**). Também narrou que o Portal Transparência da Prefeitura contempla as leis de planejamento e orçamento, com os respectivos anexos; contudo, não divulga as atas de audiências públicas das aprovações, nem as alterações e os Relatórios anuais de avaliação do PPA (**subitem 3.1**).





50. A gestora, em sua **defesa**, refutou as irregularidades acima transcritas. Para tanto, quanto ao **subitem 2.1**, informou que a quantia de R\$ 485.230,00 diz respeito ao saldo final da dotação de reserva do RPPS, a qual somada à despesa fixada (R\$ 46.994.668,41), retrata o valor do orçamento final de R\$ 47.479.698,41, conforme demonstrado no Balanço Orçamentário. Com referência ao **subitem 3.1**, anexou documentos, *links* e capturas de tela, de modo a comprovar que houve a devida divulgação das audiências públicas das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) e que os Relatórios anuais de avaliação do PPA constam no Portal Transparência.

51. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria, em suma, acolheu as assertivas defensivas da gestora e sanou os **subitens 2.1 e 3.1**.

52. Todavia, em razão da ausência de sistematização quanto à busca das informações descritas no subitem 3.1, sugeriu expedição de recomendação à gestão, a fim de realizar estudos periódicos de aprimoramento do Portal Transparência, com o intuito de assegurar o pleno exercício do direito de fiscalização da sociedade e do controle externo.

52. O **Ministério Público de Contas** concordou na íntegra com o posicionamento da equipe de auditoria.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

53. Acompanho os entendimentos técnico e ministerial, pois restou pacífico nos autos que a suposta divergência contábil não existiu (subitem 2.1). Além disso, a gestora atestou que ocorreu a divulgação das audiências públicas das peças orçamentárias e que os Relatórios anuais de avaliação do PPA estão inseridos no Portal Transparência do município (subitem 3.1).

54. Assim sendo, excluo **os subitens 2.1 e 3.1**. Entretanto, realço que, nos termos propostos pela equipe de auditoria, não visualizo prejuízo em **recomendar ao Poder Legislativo Municipal que recomende ao Chefe do Poder**





Executivo que realize estudos periódicos para aprimorar o Portal Transparência, devendo levar em consideração, sobretudo, a Resolução Normativa 25/2012 deste Tribunal (atualizada pela RN 23/2017-TP).

- DA IRREGULARIDADE MANTIDA PELA 1ª SECEX E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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) RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO: “O percentual destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício (67,18%) não assegura o cumprimento do percentual mínimo de 70% estabelecido na estabelecido pela legislação. Diferença a menor de R\$ 235.896,78.(ALTERADO NA ANÁLISE DA DEFESA)” - Tópico – 2. ANÁLISE DA DEFESA

55. Primeiramente, por meio de **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria anunciou que o Município de Carlinda transferiu para a **valorização e remuneração do magistério da Educação Básica em efetivo exercício** o percentual de 65,16% da receita base do Fundeb, de forma contrária ao novo mandamento constitucional e legal (70%), o que representa uma diferença a menor de R\$ 405.896,78.

56. Em sua **defesa**, a gestora, em síntese, expôs que, com o advento da Lei 14.276/2021, que alterou o inciso II do artigo 26 da Lei nº 14.113/2020, o conceito de profissionais da educação básica passou a ser mais abrangente, pois, além dos docentes, passou a alcançar os servidores ligados diretamente ao ensino e que atuam de maneira direta e efetiva no desempenho das atividades dos profissionais da educação básica.

57. Partindo dessa premissa, asseverou que existem 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%. Destarte, alegou que, por culpa da administração, deixou de ser computada a quantia de R\$ 758.815,10. Com o intuito de respaldar a sua afirmação, anexou aos autos cópias das folhas de pagamento de janeiro a dezembro de 2021. Assim, registrou que, somado o valor





supracitado ao apurado pela equipe de auditoria, que corresponde ao montante de R\$ 5.465.518,47, chega-se ao total de R\$ 6.244.333,57, que corresponde a 74,82% dos recursos do Fundeb (R\$ 8.345.931,52). Posto isso, pleiteou a afastamento da irregularidade.

58. Prosseguindo, de forma complementar, a gestora invocou a Resolução de Consulta nº 06/2021¹, a fim de evidenciar que, em razão da pandemia da Covid-19, este Tribunal tem atenuado a não aplicação do percentual mínimo na manutenção do desenvolvimento de ensino e também do Fundeb. Nesse aspecto, citou como exemplo o processo nº 10.079-0/2020, que apreciou as contas anuais de governo de 2020 da Prefeitura Municipal de Luciara/MT.

59. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria explanou que para apuração do percentual de aplicação do Fundeb foi utilizada a metodologia estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, conforme preceitua o artigo 37 do Decreto nº 10.656/2021.

60. No tocante ao inciso II do art. 26 da Lei nº 14.113/2020, acrescentado pela Lei 14.276/2021 e citado pela gestora, esclareceu que, com base na orientação da Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Advocacia-Geral da União), o aludido comando normativo possui aplicação somente para os atos praticados após a sua publicação, que ocorreu em 28/12/2021.

61. Logo, para o exercício de 2021, de acordo com art. 26 da Lei nº 14.113/2020, a equipe de auditoria informou que são considerados profissionais da

¹ **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 6/2021 – TP:** Ementa: ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS. CONSULTA. CONHECIMENTO. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. MEDIDAS RESTRITIVAS DE ISOLAMENTO SOCIAL. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES PEDAGÓGICAS PRESENCIAIS. ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88). APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% NA EDUCAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS. OBRIGATORIEDADE.

1) O reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº. 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República.

2) No exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação”.





educação aqueles definidos pelos artigos 61 da Lei nº 9.394/1996 e 1º da Lei nº 13.935/2019, não sendo possível, portanto, a inclusão do valor total mencionado pela gestora.

62. Em que pese essa ressalva, retificou o apontamento para incluir no cálculo do Fundeb as subfunções 366 e 367, relativas à educação de jovens e adultos e especial, o que ocasionou a alteração do percentual aplicado de 65,16% para 67,18%, com redução da diferença para R\$ 235.896,78.

63. Em sede de **alegações finais**, a gestora dissentiu da equipe de auditoria, pois, na sua visão, o artigo 5º, XL, da Constituição Federal, prevê a possibilidade de retroatividade da lei mais benéfica de qualquer espécie legal, seja material ou processual. Ademais, sublinhou que o percentual de 67,18% está acima do que deve ser observado pelos jurisdicionados nos exercícios de 2021 e 2022, nos termos dispostos pela Resolução de Consulta nº 10/2022. Dessa feita, postulou o saneamento da irregularidade.

64. O **Ministério Público de Contas**, em suas duas manifestações, ratificou o entendimento técnico e manteve o subitem 1.1. Por outro lado, considerando o período da pandemia e também os esforços da gestão para que o limite constitucional fosse atingido e, com supedâneo nos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, registrou a necessidade de se atribuir um menor peso à gravidade da irregularidade, sendo suficiente a expedição de recomendação.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

65. Pois bem, **atendo-me à instrução processual relatada e às novas normas afetas ao tema** (artigo 212-A², inciso XI da Constituição Federal,

² 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)





redação conferida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 e Decreto nº 10.656/2021), extrai-se que, em 2021, o ente municipal deveria aplicar 70% dos recursos do Fundeb na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Todavia, conforme destacado pela equipe de auditoria e pelo Ministério Público de Contas, foi aplicado o percentual de 67,18%, ou seja, faltou para atingir o mínimo legal uma diferença de R\$ 235.896,78 (2,82%).

66. A respeito da possibilidade de adotar, em todo o exercício de 2021, o novo conceito dos profissionais de educação, para efeitos do cálculo do percentual de 70%, conforme pretendido pela gestora, o que resultaria no cumprimento do percentual mínimo do Fundeb, compreendo que são consistentes os argumentos externados pelos auditores e Procurador de Contas, no sentido de que, em 2021, até o dia 27/12/2021, não deve se aplicar a nova diretriz estabelecida, tendo em vista que a Lei 14.276/2021, que regulamentou o assunto e modificou o inciso II do art. 26 da Lei 14.113/2020, foi publicada apenas em 28/12/2021.

67. Não é demais acrescentar que o entendimento do parágrafo anterior vai ao encontro do exposto pela Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Advocacia-Geral da União). Importa acentuar que esse posicionamento está consubstanciado no Parecer nº 00133/2021/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU, citado pela equipe de auditoria e anexado às fls. 131 a 140, do Relatório Técnico de Defesa (doc. digital nº 172351/2022).

68. Ultrapassados os fundamentos acima descritos, ainda é prudente ressaltar, conforme muito bem apurado pelo Ministério Público de Contas, que não foi identificado nenhum investimento aos profissionais da educação no período de 28/1 a 31/12/2021, quando a norma passou a vigorar, de modo a recepcionar o conceito abrangente de profissionais da educação.

69. Apesar de todo esse relato, que confirma a não observância do artigo 212-A, inciso XI da Constituição Federal, redação conferida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, a meu ver é essencial realizar algumas ponderações acerca desse tópico, a saber:





70. O Ministério Público de Contas está dotado de razão quando defende, de maneira fundamentada, que esse fato não deve ser reputado como gravíssimo e nem ocasionar a reprovação das contas.

71. Isso porque, para formar convicção sobre o tema, é preciso relevar o fato notório de que, em 2020, de maneira imprevisível, surgiu a pandemia da Covid-19, que causou reflexos graves e evidentes em 2021 e implicou na adoção de diversas medidas para conter sua propagação, entre elas, a suspensão de atividades pedagógicas presenciais nas unidades escolares de todos os níveis e modalidades de ensino. Logo, resta patente que este Tribunal não pode menosprezar os obstáculos e dificuldades reais que os gestores enfrentaram.

72. De igual modo, deve ser valorado, conforme se verifica do parágrafo 24 do relatório que acompanha este voto, que em exercícios anteriores não houve o descumprimento do percentual que deve ser destinando com recursos do Fundeb, circunstância essa que só reforça a forte probabilidade de não ter sido aplicado em 2021 os 70% na **valorização e remuneração do magistério da Educação Básica em efetivo exercício**, em razão do momento singular enfrentado pelos gestores, por causa da pandemia.

73. Como se não bastasse, é preciso reconhecer que este Tribunal, mediante a recente Resolução de Consulta nº 10/2022, abordou o assunto ora apreciado, no item 5 da sua ementa, da seguinte forma:

Para os exercícios de 2021 e 2022, a aplicação mínima com a remuneração dos profissionais da educação básica será aquela estabelecida na Lei nº 11.494/2007, em face do não cumprimento do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 108/2020.

74. A par de todas as razões articuladas, mormente porque restou configurado que o gestor aplicou o equivalente a **67,18%** da receita base do Fundeb, torna-se legítimo excluir o subitem 1.1. Sem embargo, é pertinente orientar o Chefe do Poder Executivo Municipal acerca da essencialidade de já em 2022, independentemente do cumprimento do art. 3º da EC nº 108/2020 pelo ente estadual, praticar todos os atos que estiverem ao seu alcance para adimplir o percentual de 70% estabelecido pela Emenda Constitucional nº 108/2020.





- DO PANORAMA GERAL DAS CONTAS

75. Diante dos fundamentos contidos neste voto, depreende-se que das 3 irregularidades narradas inicialmente pela equipe de auditoria, todas foram sanadas por esta relatoria.

76. Nessa conjuntura, para se obter um posicionamento seguro sobre o mérito das contas, é imprescindível abordar outros temas relevantes ligados aos limites constitucionais e legais.

77. Por conseguinte, acentuo que na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, o município destinou o correspondente a **23,27%**, percentual esse inferior aos 25% previstos no artigo 212 da Constituição Federal. Em contrapartida, como bem explanado nos autos pela equipe de auditoria, esse fato não foi apontado como irregularidade e não pode ser valorado negativamente nas contas anuais, em virtude da anistia concedida pela **Emenda Constitucional nº 119/2022**, que impossibilitou a responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento do referido limite constitucional nos exercícios de 2020 e 2021, por causa da pandemia da Covid-19.

78. No que concerne às **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, foram aplicados **31,89%** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos que tratam o artigo 158 e a alínea “b” do inciso I, e § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal, cumprindo o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece o mínimo de 15%.

79. A **despesa total com pessoal do Poder Executivo** correspondeu a **47,67%** da Receita Corrente Líquida, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%, estabelecido no art. 20, inc. III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

80. Com referência aos **repasses ao Poder Legislativo**, identificou-se o cumprimento das normas constitucionais afetas ao tema.





81. No que tange à **Previdência**, restou configurado que o ente encontra-se regular com o Certificado de Regularidade Previdenciária e inexistem contribuições previdenciárias inadimplidas.

82. Além da exposição acima, é possível perceber **um cenário satisfatório no desempenho fiscal do ente**, tendo em vista que comparando-se a receita arrecadada com a despesa realizada, ajustadas nos termos do Anexo Único da Resolução Normativa TCE/MT nº 43/2013, identifica-se a existência de **superávit orçamentário de execução**; e, ao confrontar as disponibilidades com as obrigações financeiras, verifica-se que o Poder Executivo apresentou **suficiência financeira, para saldar os compromissos de curto prazo**.

83. Perante esse cenário, percebe-se a existência de inúmeros pontos positivos aptos a conduzir uma avaliação global favorável das contas em apreço.

DISPOSITIVO DO VOTO

84. Pelo exposto, **acolho em parte** o Parecer Ministerial nº 3.628/2022, que ratificou o de nº 3.288/2022, e, com fundamento nos arts. 31 da Constituição da República, 210, I da Constituição Estadual, 1º, I e 26 da Lei Complementar Estadual 269/2007 (LOTCE/MT), 1º, I, 10, I 172, 174 e 185 da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), **VOTO** no sentido de:

I) emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Carlinda, exercício de 2021**, sob a gestão da **Sra. Carmelinda Leal Martines Coelho**, tendo como contadora a Sra. Viviane Cristina Richartz de Oliveira; e,

II) **recomendar ao Poder Legislativo Municipal que recomende ao Chefe do Poder Executivo, para fins de aprimoramento da gestão, que realize estudos periódicos de aprimoramento do Portal Transparência, devendo levar em consideração sobretudo a Resolução Normativa 25/2012 deste**





Tribunal (atualizada pela RN 23/2017-TP).

85. Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 172 do RITCE/MT).

86. É como voto.

Cuiabá, MT, 19 de setembro de 2022.

*(assinatura digital)*³

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

³ 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.

