



<b>PROCESSO N.º</b>	<b>41.200-7/2021</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO</b>
<b>PREFEITO</b>	<b>LUIS FERNANDO FERREIRA FALCÃO</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021</b>
<b>RELATOR</b>	<b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>

## Sumário

II.	RAZÕES DO VOTO .....	3
1.	ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO.....	4
1.1.	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELA SECEX .....	4
1.2.	IRREGULARIDADE DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. ....	5
1.2.1.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	5
1.2.2.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	6
1.2.3.	ALEGAÇÕES FINAIS .....	7
1.2.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	7
1.2.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	8
1.3.	IRREGULARIDADE FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. ....	12
	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA .....	12
1.3.1.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	15
1.3.2.	ALEGAÇÕES FINAIS .....	15
1.3.3.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	15
1.3.4.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	18
1.4.	IRREGULARIDADE MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_02.....	21
1.4.1.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	21
1.4.2.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	23
1.4.3.	ALEGAÇÕES FINAIS .....	23
1.4.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	23
1.4.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	24
1.5.	IRREGULARIDADE AB99 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVE_99.....	25
1.5.1.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	26
1.5.2.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	28
1.5.3.	ALEGAÇÕES FINAIS .....	28
1.5.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	29
1.5.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	34
2.	DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS .....	37
2.1.	EDUCAÇÃO - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E O FUNDEB.....	38





<b>2.2.</b>	<b>SAÚDE .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.</b>	<b>GASTOS COM PESSOAL .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.1.</b>	<b>DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.2.</b>	<b>DESPESA COM PESSOAL DO PODER LEGISLATIVO .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.3.</b>	<b>DESPESA TOTAL COM PESSOAL .....</b>	<b>40</b>
<b>2.4.</b>	<b>SÍNTESE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCIPAIS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....</b>	<b>41</b>
<b>3.</b>	<b>DESEMPENHO FISCAL .....</b>	<b>41</b>
<b>4.</b>	<b>INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO (IGFM) TCE/MT .....</b>	<b>43</b>
<b>5.</b>	<b>DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO .....</b>	<b>44</b>
<b>III.</b>	<b>DISPOSITIVO DO VOTO .....</b>	<b>44</b>





<b>PROCESSO N.º</b>	<b>41.200-7/2021</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO</b>
<b>PREFEITO</b>	<b>LUIS FERNANDO FERREIRA FALCÃO</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021</b>
<b>RELATOR</b>	<b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>

## II. RAZÕES DO VOTO

65. Considerando a competência prevista nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)<sup>1</sup>; no art. 210, I, da Constituição Estadual<sup>2</sup>; nos arts. 1º, I, e 26 da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso)<sup>3</sup>; nos arts. 1º, I, e 185 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do TCE/MT, aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, e nas Resoluções Normativas n.ºs 10/2008 e 1/2019 – TP/TCE/MT, cumpre a este Tribunal emitir Parecer Prévio acerca das Contas Anuais de Governo do Município de Santo Afonso, referentes ao exercício de 2021, sendo o julgamento das referidas contas atribuição da respectiva Câmara Municipal.

66. Na apreciação das Contas Anuais de Governo, este Tribunal analisa a atuação do Executivo Municipal no exercício de suas funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, consoante disposto no art. 3º, § 1º, incisos I a VII, da Resolução Normativa n.º 1/2019 - TCE/MT:

Art. 3º Em cada exercício financeiro o Tribunal de Contas, em auxílio aos Poderes Legislativos Municipais, emitirá um parecer prévio sobre as contas dos respectivos governantes.

§ 1º O parecer prévio sobre as Contas Anuais de governo se 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;

1 CF/1988: Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

2 Constituição do Estado de Mato Grosso: “Art. 210 O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio circunstanciado sobre as contas que o Prefeito Municipal deve, anualmente, prestar, podendo determinar para esse fim a realização de inspeções necessárias, observado: I - as contas anuais do Prefeito Municipal do ano anterior serão apreciadas pelo Tribunal de Contas, dentro do exercício financeiro seguinte;”

3 LOTCE-MT: “Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete: I. emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais; (...) Art. 26 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. Parágrafo único. As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.”





- 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; e,
- VII – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as Contas Anuais de governo dos exercícios anteriores.

67. Em face do acima exposto, procedo à análise dos resultados das Contas Anuais de Governo do Município de Santo Afonso do exercício de 2021.

## 1. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

68. Antes de adentrar na análise das contas anuais, trago algumas informações sobre o município em análise. O município de Santo Afonso foi criado pela Lei n.º 5.909, de 20 de dezembro de 1991.

69. Santo Afonso é o 8º município mais populoso da região de Diamantino, com 3,2 mil habitantes. O Produto Interno Bruto (PIB) do município é de cerca de R\$ 82,6 milhões, **sendo que 44,74% do valor adicionado advém da agropecuária, na sequência aparecem as participações da administração pública 32,20%, dos serviços 14,95% e da indústria 3,17%**. Com esta estrutura, o PIB *per capita* de Santo Afonso é de R\$ 26,2 mil, valor inferior à média do estado (R\$ 40,8 mil), da grande região de Cuiabá (R\$ 39,7 mil) e da pequena região de Diamantino (R\$ 53,4 mil)<sup>4</sup>.

**IDEB – ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE PÚBLICA – 2021) – 5,3;  
IDEB – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE PÚBLICA – 2021) –**

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/santo-afonso/panorama>

70. Por sua vez, o IDEB médio do país para o ensino fundamental nos primeiros anos é de 5,9, para os últimos anos é de 4,9 e no ensino médio é de 4,2.<sup>5</sup>

### 1.1. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELA SECEX

71. A Secex, após análise das justificativas apresentadas pelo Sr. Luis Fernando

<sup>4</sup> Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/santo-afonso/pesquisa/38/0> acessado em 6/10/2022.

<sup>5</sup> Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/brasil/panorama>





Ferreira Falcão, Prefeito Municipal, concluiu pela manutenção das seguintes irregularidades:

**5) 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).**

5.1) O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre não foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, em desconformidade com o art. 9º, § 4º, da LRF, o que observa no site <https://www.santoafonso.mt.gov.br/sic/ano-de-2021/200> acessado em 01.06.2022 é a convocação de audiência para somente o 1º quadrimestre, (Edital nº 04/2021), infringindo o artigo 9º, § 4º, da LRF.

**7) 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).**

7.1) Em 2021 houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro demonstrado na Fonte 00 > R\$ 17.768,12 e Fonte 92 > R\$ 9.435,40.

7.2) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação nas seguintes fontes: > fonte 15 - > R\$ 112,13, > Fonte 24, > R\$ 462.091,16.

**8) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).**

8.1) O Chefe do Poder Executivo não encaminhou ao TCE/MT em sua totalidade a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 ficando fora do prazo os meses de janeiro a março e novembro e dezembro e ainda as peças de planejamento, carga inicial encerramento e contas de governo.

72. Destarte, passo à análise das irregularidades mantidas pela Secex, com as manifestações da defesa, as respectivas análises técnicas e, por último, o posicionamento do Ministério Público de Contas.

## 1.2. Irregularidade DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08.

**5) 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).**

5.1) O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre não foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, em desconformidade com o art. 9º, § 4º, da LRF, o que observa no site <https://www.santoafonso.mt.gov.br/sic/ano-de-2021/200> acessado em 01.06.2022 é a convocação de audiência para somente o 1º quadrimestre, (Edital nº 04/2021), infringindo o artigo 9º, § 4º, da LRF.

### 1.2.1. Manifestação da defesa





73. Na defesa, o gestor encaminhou cópia dos editais de convocação (Anexo 5)<sup>6</sup> para a realização das audiências públicas quadrimestrais, bem como colacionou os *links* de transmissões *online* das audiências públicas do 1º, 2º e 3º quadrimestre do exercício de 2021. Senão, vejamos:

1º Quadrimestre:

[https://web.facebook.com/prefeituramunicipaldesantoafonso/videos/997907510945627/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN\\_GK0T-GK1C&ref=sharing&rdc=1&rdr](https://web.facebook.com/prefeituramunicipaldesantoafonso/videos/997907510945627/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&ref=sharing&rdc=1&rdr)

2º Quadrimestre:

[https://web.facebook.com/prefeituramunicipaldesantoafonso/videos/1272117809971294/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN\\_GK0T-GK1C&ref=sharing&rdc=1&rdr](https://web.facebook.com/prefeituramunicipaldesantoafonso/videos/1272117809971294/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&ref=sharing&rdc=1&rdr)

3º Quadrimestre:

<https://web.facebook.com/prefeituramunicipaldesantoafonso/videos/5313335735370843>

74. Desse modo, a defesa solicitou a reconsideração da presente irregularidade ante à comprovação da realização das referidas audiências.

### 1.2.2. Manifestação da Secex

75. Em análise aos argumentos apresentados pela defesa, a Secex relatou que o gestor não prezou pela transparência nas contas públicas, pois não tornou pública a realização das audiências para o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

76. A Secex informou que, ao acessar o site da Prefeitura no dia 1º/6/2022, constava somente a convocação de audiência para o 1º quadrimestre (Edital n.º 4/2021).

77. Quanto ao 2º quadrimestre, a Secex destacou que o *link* apresentado pela defesa demonstrou que o vídeo foi postado no dia 5/10/2021, e, com relação ao 3º quadrimestre, o vídeo não foi localizado até à data da elaboração do relatório técnico de defesa.

78. Na sequência, a Secex destacou o artigo 9º, §4º, da Lei Complementar n.º 101/2000, que dispõe:

Art. 9º [...]

§ 4º. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.





79. Assim, a Secex concluiu que o prazo legal estabelecido não foi cumprido, visto que o edital de convocação para a audiência do 2º quadrimestre de 2021 (Edital n.º 7/2021) foi postado no *site* da Prefeitura somente no dia 19/8/2022, enquanto os documentos comprobatórios da realização da audiência relativa ao 3º quadrimestre de 2021, juntamente com a audiência relativa ao 1º quadrimestre de 2022, datados de 27/5/2022, foram publicados em 30/5/2022.

### 1.2.3. Alegações finais

80. Em alegações finais, o gestor reafirmou seus argumentos feitos anteriormente na defesa e acrescentou que, embora intempestivamente, as audiências públicas foram realizadas.

### 1.2.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)

81. Inicialmente, o Ministério Público de Contas informou que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi inserida no ordenamento jurídico para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

82. Ressaltou que, entre os mecanismos de controle fiscal inseridos na LRF, temos a audiência pública de avaliação de metas fiscais, que, de uma forma genérica, trata da avaliação da receita, da despesa e das dívidas da Administração.

83. Explicou que essa audiência é realizada de forma quadrimestral nos meses de fevereiro, maio e setembro e, na prática, a apresentação dos relatórios de execução orçamentária e consequente cumprimento das metas fiscais é realizada pelo Poder Executivo.

84. Destacou que a obrigatoriedade da realização da audiência pública vem descrita no artigo 9º, § 4º, da LRF.

85. Ademais, informou que a meta fiscal é claramente sinônimo de gestão, e a audiência pública de metas fiscais é o mecanismo legal decorrente do princípio da publicidade que visa trazer ao conhecimento da sociedade a forma como o Poder Executivo está gerindo o dinheiro público.

86. Assim como demonstrado pela Secex, o MPC entendeu que o prazo legal estabelecido pela Lei Complementar n.º 101/2000 em seu artigo 9º, § 4º, não foi observado pelo gestor, uma vez que, o edital de convocação para a audiência do 2º quadrimestre de





2021 (Edital n.º 7/2021), foi postado no *site* da Prefeitura em 19/8/2022, enquanto os documentos comprobatórios da realização da audiência relativa ao 3º quadrimestre de 2021 foram publicados em 30/5/2022, juntamente com a do 1º quadrimestre de 2022, datado de 27/5/2022.

87. Portanto, o MPC, acompanhando o entendimento da Secex, opinou pela manutenção da irregularidade DB08, bem como pela expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para que realize e divulgue dentro do prazo legal, as audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

88. Em análise das alegações finais, o Ministério Público de Contas entendeu que a defesa apenas ratificou que as audiências públicas para avaliação das metas fiscais trimestrais ocorreram fora do prazo legal, configurando-se a irregularidade diante da não observância do prazo estabelecido em lei.

89. Diante disso, o *Parquet* de Contas ratificou o Parecer Ministerial n.º 4.338/2022.

#### 1.2.5. Conclusão do Relator

90. A irregularidade tratada refere-se à ausência de transparência nas contas públicas quanto ao cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre não avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, em desconformidade com o artigo 9º, § 4º, da LRF.

91. A audiência pública é definida pelo autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>7</sup>, como:

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

92. Em síntese, a audiência pública tem a finalidade de buscar opiniões e soluções para as demandas sociais, fazendo com que todas as pessoas de uma comunidade possam participar do controle da Administração Pública.

93. Além disso, a audiência pública é uma das formas de exercer a cidadania, pois possibilita a troca de informações quando uma decisão afeta os direitos coletivos, sendo

<sup>7</sup> Fonte: **Direito da participação: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 129.





assim imprescindível a sua realização.

94. O artigo 9º, § 4º, da LRF ressalta que é de responsabilidade do Poder Executivo demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

95. Nos documentos apresentados pela defesa, verifica-se que no Edital de Convocação n.º 7/2021<sup>8</sup> consta o dia 5/10/2021 como data para a realização da audiência pública relativa ao 2º quadrimestre de 2021. Contudo, o referido edital foi postado no *site* da Prefeitura apenas no dia 19/8/2022.

96. Já o Edital de Convocação n.º 5/2021<sup>9</sup> estabelece o dia 31/5/2022 como data para a realização da audiência pública relativa ao 3º quadrimestre de 2021 e ao 1º quadrimestre de 2022.

97. Assim, extrai-se dos documentos apresentados pela defesa que as audiências públicas do 2º e 3º quadrimestre de 2021, de fato foram realizadas em atraso, já que ocorreram após os meses de setembro e fevereiro, não observando o prazo estabelecido em lei.

98. Porém, neste caso torna-se necessário abordar os impedimentos que havia no exercício de 2021, quanto à pandemia da COVID19.

99. Ora, no exercício de 2020 e 2021, a pandemia da Covid-19 e a alta taxa de letalidade da doença exigiram das autoridades mundiais ações imediatas de isolamento social. Por sua vez, o município de Santo Afonso não estava fora desse contexto.

100. A Lei Federal n.º 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, foi alterada, posteriormente, pelas Medidas Provisórias n.ºs 926, 927 e 928, bem como pelo Decreto n.º 10.282/2020, que regulamentou a citada norma, estabelecendo que as ações deveriam ser adotadas, no âmbito das respectivas competências, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio do Ministro da Saúde e dos gestores locais, sob pena de responsabilização nos termos previstos em legislação própria.

101. O art. 3º, incisos I e II, da Lei Federal n.º 13.979/2020, com a redação dada

<sup>8</sup> Documento digital n.º 183503/2022, fl.78.

<sup>9</sup> Documento digital n.º 183503/2022, fls. 80, 84 e 85.





pela Medida Provisória n.º 926/2020, previu a possibilidade do isolamento e da quarentena como medidas de prevenção à rápida disseminação do coronavírus.

Art.3º-Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

- I- isolamento;
- II- quarentena;

102. No âmbito estadual foi editado o Decreto n.º 420, de 23 de março de 2020, que declarou Situação de Emergência no Estado do Mato Grosso, para fins de prevenção e enfrentamento à Covid-19, consoante se depreende do seu artigo primeiro, abaixo transcrito:

Art. 1º Fica declarada situação de emergência em todo o território Mato-Grossense, para fins de prevenção, preparação, mitigação, resposta e recuperação frente à epidemia do novo coronavírus causador da doença denominada COVID-19.

103. No âmbito municipal, a Prefeitura editou o Decreto n.º 037, de 29 de dezembro de 2020, que adotou medidas preventivas para a contenção do coronavírus no município de Santo Afonso, e, assim, cumprir o isolamento social e quarentena para combater a rápida disseminação do vírus, protegendo a saúde da população, adotando, concomitantemente, ações com o intuito de dar continuidade à atuação do Poder Público.

104. Nesse contexto, insta salientar que em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo n.º 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública para os fins do art. 65 da LRF, e a Medida Provisória n.º 966/2020 dispôs sobre a eventual responsabilização dos agentes públicos em virtude dos atos praticados durante a pandemia, em observância aos ditames dessa MP.

#### MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966, DE 13 DE MAIO DE 2020

Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da Covid-19.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de: I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19; e II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da Covid-19.

§ 1º A responsabilização pela opinião técnica não se estenderá de forma automática ao decisor que a houver adotado como fundamento de decidir e somente se configurará: I - se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica; ou II - se houver conluio entre os agentes.

§ 2º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público.





Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Art. 3º Na aferição da ocorrência do erro grosseiro serão considerados: I - os obstáculos e as dificuldades reais do agente público; II - a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público; III - a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência; IV - as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou a omissão do agente público; e V - o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia da Covid-19 e das suas consequências, inclusive as econômicas.

Art. 4º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação. (g.n.)

105. A referida MP foi objeto da ADI n.º 6.427<sup>10</sup>, na qual o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) **dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção**.

A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) **da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos**. (Destaquei)

106. Desse modo, o gestor se deparou com um conflito de normas, já que, se de um lado havia a determinação legal para a realização de audiência pública de modo presencial no prazo da LRF, de outro lado, a Lei Federal n.º 13.979/20 determinou o isolamento social e, em caso de descumprimento da norma, a possibilidade de responsabilização do gestor, disposta na MP n.º 966/2020, isso sem contar as consequências fatais do descumprimento do isolamento social.

107. Ocorre que, além dos dispositivos legais citados, o STF dispôs em sua decisão que, **configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, por inobservância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos**.

108. Para a solução do conflito, é imperativa a interpretação do sistema jurídico de forma integrada, não podendo se perder de vista que, naquele momento histórico, o estado de calamidade de saúde mundial provocado pela rápida disseminação do coronavírus com

<sup>10</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912434>. Acesso em: 8 jun. 2022.





sua alta letalidade provocou um estado de exceção, comparado a um estado de guerra, já que foi preciso restringir a limitação de direitos individuais para tentar controlar a pandemia, dentre eles, até o direito de ir e vir.

109. Portanto, a Lei Federal n.º 13.979/20, naquele período, provocou uma suspensão temporária das exigências que previam a necessidade de “reunião de pessoas”. Entendo que os prazos exigidos pela LRF somente poderiam ser executados a partir do momento em que fossem suspensas as exigências de isolamento previstos tanto na lei federal como nas leis estadual e municipal, haja vista que os próprios decretos municipais acima citados, já trataram do assunto quanto à aglomeração de pessoas e a situação de emergência em saúde pública.

110. Ocorre que, entre cumprir uma obrigação formal e evitar a contaminação de pessoas colocando em risco a saúde dessas pessoas, ainda que tenha havido atraso nas audiências públicas, é de se ressaltar que a proteção à saúde é mais importante do que o cumprimento de obrigação formal, mesmo que diga respeito à transparência da gestão pública.

111. Por outro lado, entendo também que cabe à Secex no exercício do controle externo, mencionar a irregularidade porque efetivamente é um fato inegável, mas neste caso, o bem maior que é a preservação da saúde, entendo que deve ser levado em consideração, ainda que o gestor não tenha se valido desse fato na sua defesa.

112. Por isso afasto a irregularidade, mas farei a recomendação devida no dispositivo do voto.

### **1.3. Irregularidade FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03.**

**7) 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).**

**7.1)** Em 2021 houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro demonstrado na fonte 00 > R\$ 17.768,12 e fonte 92 > R\$ 9.435,40.

**7.2)** Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação nas seguintes fontes: > fonte 15 - > R\$ 112,13, > Fonte 24, > R\$ 462.091,16.

### **Manifestação da defesa**





113. Primeiramente, a defesa destacou que, para assegurar o equilíbrio financeiro do órgão/entidade por ocasião da abertura de créditos adicionais, em respeito ao princípio da gestão fiscal, deve-se realizar a análise de forma individualizada, já que os recursos são vinculados a uma finalidade específica e devem ser destinados ao seu objetivo previsto, conforme estabelece o artigo 8º, parágrafo único, e artigo 50, inciso I, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

114. Informou ainda que a abertura de créditos adicionais (subitem 7.1) não trouxe prejuízos ou desequilíbrio para as contas do Município, já que o valor aberto foi apenas de R\$ 17.768,12 (dezessete mil, setecentos e sessenta e oito reais e doze centavos) na fonte 00 e de R\$ 9.435,40 (nove mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e quarenta centavos) na fonte 92.

115. Acrescentou que, em atendimento ao princípio da razoabilidade, pela ausência de prejuízo financeiro e a exemplo do Processo 16.760-6/2018 (Contas Anuais de Governo de Santa Carmem/MT), deve-se por bem expedir apenas recomendações.

116. Com relação ao subitem 7.2, a defesa alegou que, embora o achado de auditoria possa transparecer que houve a abertura de créditos adicionais sem recursos suficientes, a irregularidade necessita de uma análise mais detalhada.

117. Destacou que o conceito de excesso de arrecadação está definido no § 3º do artigo 43 da Lei n.º 4.320/1964, pois a lei considera o saldo positivo da arrecadação mensal e a tendência verificada no exercício, senão vejamos:

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

118. Argumentou que, de acordo com a norma citada, o excesso de arrecadação apurado poderá ser utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos suplementares e especiais, considerando a tendência verificada no exercício, acompanhado de exposição justificada.

119. Ademais, a defesa colacionou trecho do voto do Conselheiro Antônio Joaquim, nos autos do Processo n.º 3.603-0/2014 (Contas Anuais de Governo do Exercício de 2014 da Prefeitura Municipal de Sinop-MT), referente às suplementações realizadas por excesso de arrecadação.





120. Destacou também a jurisprudência do Tribunal de Contas, em caso análogo, nos autos do Processo n.º 16.698-7/2018, Parecer Prévio n.º 115/2019-TP, Contas Anuais de Governo de Novo Santo Antônio-MT.

121. Por último, anexou a decisão aos autos do Processo n.º 8.802-1/2019 (Contas Anuais de Governo do Exercício de 2019 da Prefeitura de Querência-MT), no qual o Conselheiro Isaias Lopes da Cunha expediu apenas recomendação.

122. Quanto à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação na fonte 24, no valor de R\$ 462.091,16 (quatrocentos e sessenta e dois mil, noventa e um reais e dezesseis centavos), a defesa argumentou que se deu em decorrência de convênios firmados em 2021 (Convênio Plataforma Brasil n.º 909914/2021 – assinado em 11/8/2021)<sup>11</sup>.

123. Relatou que o recebimento ocorreu em 2022, e, por necessidade de realização de processo licitatório, a abertura de crédito ocorreu ainda em 2021 mediante os Decretos de alteração orçamentária n.º 21/2021 e n.º 27/2021, conforme exposto<sup>12</sup>:

Termo de Convênio	Valor (R\$)	Data de Pagamento
Termo de Convênio n.º 886884-2019 – Processo Licitatório Tomada de Preço 001/2021 em 31/08/2021	392.000,00	28/04/2022
Termo de Convênio Trator 909914-2021 – Processo Licitatório Adesão 001/2022 em 26/01/2022	160.000,00	08/06/2022

124. Com relação à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação na fonte 47, no valor de R\$ 251.907,79 (duzentos e cinquenta e um mil, novecentos e sete reais e setenta e nove centavos), a defesa alegou que o Decreto n.º 18/2021, de 20/9/2021, de forma indevida, registrou a abertura na fonte 47 – SUS Federal – Investimentos, quando deveria tê-la registrado na fonte 42 – SUS Estado, já que a Emenda que originou o recurso foi proveniente do Termo de Compromisso n.º 146/2021<sup>13</sup>, firmado entre o Fundo Estadual de Saúde e o Fundo Municipal de Saúde de Santo Afonso.

125. Ademais, informou que, após identificado o erro, foi realizado o Termo de Apostilamento ao Contrato n.º 47/2021, sendo corrigida a dotação orçamentária do processo e realizado o remanejamento de saldo orçamentário, porém, permaneceu a abertura de

11 Documento Digital n.º 183503/2022, fls. 94 a 108.

12 Documento Digital n.º 183503/2022, fl. 114.

13 Documento Digital n.º 183503/2022, fls. 116 a 120.





crédito em fonte indevida.

126. Por fim, a defesa suscitou a razoabilidade, ante os cuidados adotados e a existência de objeto pactuado, razão pela qual, para o caso concreto, a expedição de recomendações seria a medida mais acertada, tendo em vista o não comprometimento do equilíbrio fiscal do exercício.

### **1.3.1. Manifestação da Secex**

127. Com relação ao subitem 7.1, a Secex entendeu que o gestor apenas confirmou a ocorrência da irregularidade.

128. Quanto ao subitem 7.2, a Secex manteve a irregularidade da fonte 24, uma vez que o valor de frustração de receita apresentado na defesa de R\$ 392.000,00 (trezentos e noventa e dois mil reais) não foi suficiente para justificar a integralidade do saldo de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem lastro do valor de R\$ 462.091,16 (quatrocentos e sessenta e dois mil, noventa e um reais e dezesseis centavos).

129. Com relação à fonte 47, a Secex sanou a irregularidade, pois concluiu que o documento<sup>14</sup> apresentado comprova o recebimento dos recursos em 2022, como também comprova a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação na fonte 47 (fonte incorreta) no valor de R\$ 251.907,79 (duzentos e cinquenta e um mil, novecentos e sete reais e setenta e nove centavos), cuja correção encontra-se no apostilamento do Contrato n.º 47/2021 enviado pelo Sistema Aplic.

### **1.3.2. Alegações finais**

130. Em suas alegações finais, a defesa rebateu a irregularidade com os mesmos argumentos trazidos inicialmente na defesa.

### **1.3.3. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)**

131. O Ministério Público de Contas entendeu que, com exceção da justificativa ofertada na fonte 47, os argumentos do gestor não foram suficientes para sanar as irregularidades.

132. Destacou que o próprio gestor confirmou a ocorrência da irregularidade, além

<sup>14</sup> Documento Digital n.º 183503/2022, fl. 93.





de ter sido comprovada nos autos a insuficiência de recursos por superávit financeiro nas fontes 00 e 92, e por excesso de arrecadação na fonte 24, sendo insuficiente a frustração de receita apresentada (R\$ 392.000,00) diante do valor apontado (R\$ 462.091,16). Além disso, o MPC destacou que não foi citada a irregularidade na fonte 15, em que pese seu valor ínfimo de R\$ 112,13 (cento e doze reais e treze centavos).

133. Relatou que o artigo 167, inciso V, da Constituição da República veda a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes.

134. Acrescentou que o artigo 43 da Lei 4.320/1964 preceitua que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa.

135. Nesse contexto, informou que, nos termos do § 1º do artigo 43 da Lei n.º 4.320/1964, consideram-se recursos disponíveis aqueles decorrentes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior e aqueles decorrentes de excesso de arrecadação, desde que não comprometidos.

136. Relembrou que a indisponibilidade deve ser analisada por fonte de recursos, já que algumas fontes possuem recursos vinculados a atividades específicas, como educação e saúde, dos quais não pode o gestor dispor livremente, sob pena de desvirtuar todo o planejamento realizado nas leis orçamentárias e eventualmente descumprir os limites mínimos impostos pela Constituição Federal para aplicação de áreas específicas.

137. Ademais, com relação à abertura de créditos adicionais utilizando como fonte o superávit financeiro/excesso de arrecadação, o MPC citou jurisprudência desta Corte de Contas, bem como a Resolução de Consulta sobre o assunto:

**3.7) Contabilidade. Superávit financeiro do exercício anterior. déficit na execução orçamentária. Compensação. Notas explicativas no balanço orçamentário.**

O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de exercício anterior, utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, deve ser computado no cálculo do resultado da execução orçamentária do exercício em referência, tendo em vista que a abertura e a execução de créditos adicionais suportados por superávit financeiro implica na existência de despesa realizada sem necessidade da arrecadação de receita orçamentária, sem, contudo, haver prejuízo ao princípio do equilíbrio de caixa estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Deve-se indicar, no balanço orçamentário, notas explicativas que esclareçam a utilização de recursos do superávit financeiro do exercício anterior, bem como sua influência no





resultado orçamentário do exercício corrente, além da apuração detalhada desses valores, de forma a possibilitar a correta interpretação das informações. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 10/2014- TP. Julgado em 08/07/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/07/2014. Processo nº 7.550-7/2014).

### **14.3) Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação.**

A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. É vedada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, sendo que, para se evitar essa prática, a gestão deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão adequados com a previsão ao longo do exercício e se as fontes de recursos, nas quais foram apurados os excessos, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários. 3. Caso se verifique que o excesso de arrecadação projetado para o exercício e já utilizado para abertura de crédito adicional não se concretizará, a gestão deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. 4. A diferença positiva entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, constatada durante o exercício, constitui fator atenuante da irregularidade caracterizada pela abertura de crédito adicional sem a concretização do excesso de arrecadação na respectiva fonte de recursos, desde que não configure desequilíbrio fiscal das contas públicas. (Contas Anuais de Governo do Estado. Relator: Conselheiro Antônio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015-TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. processo nº 8.1760/2014)

Resolução de Consulta nº 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).
2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).
3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.
4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.
5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.
6. A Administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo





de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. (...)

138. Ressaltou que a verificação da existência de recursos disponíveis é etapa que deve preceder à abertura do crédito adicional, sob pena de se autorizar o aumento de despesas sem o lastro de receitas efetivamente existentes e colocar em risco a gestão fiscal (despesa maior que a receita), dando ensejo a desequilíbrio financeiro.

139. Em razão disso, o MPC manteve a irregularidade FB03 (subitens 7.1 e 7.2), com alteração somente para excluir o apontamento decorrente da fonte 47. Assim, opinou pela expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para que realize o efetivo controle dos créditos adicionais abertos durante o período, especialmente daqueles decorrentes de excesso de arrecadação e superávit financeiro, evitando que sejam abertos sem a existência de recursos, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei n.º 4.320/1964.

140. Em análise das alegações finais, o Ministério Público de Contas entendeu que no achado 7.1 o gestor apenas reafirmou que os valores não acarretaram prejuízos ou desequilíbrio nas contas do município.

141. Já no achado 7.2, fonte 24, o gestor explicou que, em decorrência de convênios firmados em 2021 cujos recursos foram recebidos em 2022 e da necessidade de processo licitatório, a abertura de crédito foi realizada ainda em 2021 por meio dos decretos de alteração orçamentária 21/2021 e 27/2021. No entanto, para o MPC, tais justificativas não foram suficientes para o afastamento das irregularidades.

142. Diante disso, o *Parquet* de Contas ratificou o Parecer Ministerial n.º 4.338/2022.

#### 1.3.4. Conclusão do Relator

143. Quanto à irregularidade **FB03 subitem 7.1**, trata de abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro demonstrado na fonte 00, no valor de **R\$ 17.768,12** (dezessete mil, setecentos e sessenta e oito reais e doze centavos), e na fonte 92 no valor de **R\$ 9.435,40** (nove mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e quarenta centavos) – subitem 7.1.

144. Já o subitem 7.2 trata da abertura de créditos adicionais por conta de recursos





inexistentes de excesso de arrecadação na fonte 15, no valor de **R\$ 112,13** (cento e doze reais e treze centavos), e na fonte 24 no valor de **R\$ 462.091,16** (quatrocentos e sessenta e dois mil, noventa e um reais e dezesseis centavos).

145. Primeiramente, destaco que o artigo 167, inciso V, da Constituição da República veda a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes, no entanto, caso o município autorize por lei a abertura dos créditos não há o que se falar em irregularidade.

146. Apesar da irregularidade FB03, e de os subitens 7.1 e 7.2 apresentarem um valor insignificante quando comparado com a movimentação total orçamentária, é relevante recomendar ao Poder Legislativo que seja determinado ao Chefe do Poder Executivo Municipal que não proceda à abertura de créditos adicionais com base em recursos inexistentes, em decorrência de superávit financeiro e excesso de arrecadação que pode, ou não, ser realizado.

147. Insta salientar também que, quando se aborda a questão relacionada aos orçamentos, tem-se que ter em mente que previsão orçamentária não é fixação orçamentária, já que estabelece uma presunção de valor a ser recebido ou gasto, o que, muitas vezes, não condiz com os números fixados para receitas/despesas.

148. Acerca do tema, o artigo 167, incisos II e V, da Constituição Federal proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, bem como a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes, da seguinte forma:

Constituição da República:

Art. 167. São Vedados:

[...]

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...]

149. Nesse quadro, destaco as disposições do art. 43 da Lei n.º 4.320/1964, o qual estabelece a existência de recursos para execução da despesa como uma das condições para abertura de créditos suplementares. Vejamos:





Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

**I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;**

**II - os provenientes de excesso de arrecadação;**

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

[...]

**§3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.**

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (grifo nosso)

150. Extrai-se desse entendimento que o gestor deve realizar um acompanhamento mensal com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão em conformidade com a previsão. Isso porque a frustração da receita de convênios, diferentemente das frustrações de receitas de fontes de outras naturezas, nem sempre é afetada pela incerteza da tendência do exercício que, no geral, é impactada por parâmetros externos à Administração Pública.

151. Nessa via, se as referidas fontes apresentarem resultados deficitários, serão necessárias medidas de ajuste e de limitação de despesas que evitem desequilíbrio financeiro e orçamentário na gestão fiscal do Município.

152. Em complemento, oriento que, nos exercícios futuros, a gestão do município procure avaliar os valores e rubricas que podem servir de base e sustentação quanto às suplementações orçamentárias, tal qual o disposto na Resolução de Consulta n.º 26/2015 desta Corte de Contas, itens 5 e 6, que servem de orientação no acompanhamento e decisão sobre a abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação:

**5)** A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

**6)** A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.





153. Ao abordar o fato de abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação **(7.2)**, é preciso ser feita a seguinte análise do parágrafo 3º do artigo 43, da Lei nº 4320/64:

§3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, **considerando-se, ainda, a tendência do exercício.** (Grifei)

154. Tomando o termo para a suplementação por excesso de arrecadação, **...considerando-se, ainda, a tendência do exercício**, é necessário observar o fator econômico que interferirá no excesso de arrecadação. Nem sempre a tendência de crescimento econômico em um determinado período, continuará em crescimento no período subsequente. Pode haver uma alta significativa na arrecadação, como pode também haver uma estagnação econômica e em face disso não é possível prever com precisão o valor a ser suplementado.

155. Neste caso há que se levar em conta que, mesmo tendo havido a suplementação superior ao valor estimado, não há nos autos, informação de que houve a execução de despesas sem lastro orçamentário.

#### **1.4. Irregularidade MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02.**

**8) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).**

8.1) O Chefe do Poder Executivo não encaminhou ao TCE/MT em sua totalidade a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 ficando fora do prazo os meses de janeiro a março e novembro e dezembro e ainda as peças de planejamento, carga inicial encerramento e contas de governo.

##### **1.4.1. Manifestação da defesa**

156. A defesa ressaltou que deve ser levado em consideração o prazo definido pelo artigo 209, *caput* e § 1º, da Constituição do Estadual, para o envio via Aplic da carga especial das Contas Anuais de Governo ao Tribunal de Contas.

157. Esclareceu ainda que não são poucos os empecilhos enfrentados para a validação das tabelas das cargas do Sistema Aplic, o que foi agravado pela pandemia que





se arrastou por quase dois anos, tornando ainda mais difícil a juntada, compilação, validação e o envio das prestações de contas dos jurisdicionados.

158. Explicou ainda que, devido a constantes alterações na plataforma do Sistema Aplic pelo Tribunal de Contas e algumas adaptações para ajustar os recursos para o combate à pandemia do coronavírus, foi necessário o reenvio de algumas cargas mensais do Sistema Aplic, o que refletiu diretamente na consolidação da carga especial das Contas de Governo.

159. Relatou também que a mudança de sistema no exercício de 2021 para atendimento ao Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC) de fato trouxe a necessidade de correções e implementação de informações não trazidas pela versão do sistema anterior.

160. A defesa anexou ainda o Projeto de Implantação de Software<sup>15</sup>, cujo objetivo era a melhoria e evolução e desenvolvimento dos dados públicos ao Município.

161. Outro fator que a defesa alegou como prejudicial para o encerramento das contas de 2021 foi a saída a pedido do servidor Sr. Robson Cruz de Oliveira, que ocupava o cargo de Contador e se deu na data de 25/2/2022, bem na época da consolidação as contas municipais.

162. Diante disso, a defesa argumentou que não seria razoável um simples atraso no envio da prestação de contas, ocasionado por fatores alheios à vontade do gestor, interferir no mérito do resultado das contas, uma vez que não houve prejuízo ao exercício do controle externo.

163. No que concerne ao princípio da razoabilidade, a defesa transcreveu a doutrina dos juristas Antônio José Calhau Resende, José Roberto Pimenta Oliveira e Fábio Correa Souza de Oliveira:

A razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato. (RESENDE, Antônio José Calhau. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2009)  
O regime jurídico-sancionatório, por força do princípio constitucional da





razoabilidade, está atrelado ao dever de ostentar, entre as infrações e sanções administrativas, como inarredável condição de validade da norma que as estatui e do ato administrativo que as aplica, o necessário coeficiente de adequação, necessidade e proporcionalidade, sindicável pelo Poder Judiciário, ao nível do Controle de constitucionalidade ou legalidade de produção jurídica. (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro. 1ª Ed., São Paulo. Malheiros Editores, 2006, p. 473).

O razoável é conforme a razão racional. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em dada comunidade. (OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2003. p. 92)

164. Por fim, a defesa ressaltou que foi justificado o conteúdo do achado de auditoria, corroborado pela inoccorrência de qualquer impedimento do pleno exercício constitucional por parte desta Corte de Contas.

165. Ademais, relatou que sempre respeitou os procedimentos de auditoria no relatório, motivo pelo qual solicita apenas a expedição de recomendação, sem interferência no mérito das contas.

#### **1.4.2. Manifestação da Secex**

166. Após análise dos argumentos apresentados, a Secex considerou tratar-se de um fato já consumado no exercício de 2021, no entanto, relatou que este item de verificação trata exclusivamente de Prestação de Contas de Governo, a qual foi entregue fora do prazo legal, com 27 (vinte e sete) dias de atraso (prazo legal > até 18/4/2022 – entregue em 17/5/2022).

167. A Secex entendeu ainda que os argumentos da defesa devem ser acolhidos no sentido de que o atraso no envio das demais cargas não devem ser levado em consideração no julgamento das Contas de Governo de 2021.

#### **1.4.3. Alegações finais**

168. Em suas alegações finais, a defesa rebateu a irregularidade com os mesmos argumentos trazidos inicialmente na defesa.

#### **1.4.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)**





169. O Ministério Público de Contas destacou que o atraso na remessa de informações à Corte de Contas, além de contrariar a legislação específica sobre a matéria, acaba por desestabilizar o planejamento realizado pela Secex para a apreciação das contas de governo.

170. Ressaltou ainda que o atraso na prestação viola o princípio da transparência e prejudica a eficiência do trabalho da equipe de auditoria, podendo, até mesmo, impedir o exercício tempestivo da fiscalização da despesa pública.

171. Alegou que, embora não trouxesse nenhum dos prejuízos mencionados, a irregularidade se consumou independentemente da produção de qualquer resultado, uma vez que a legislação não prevê margens para o descumprimento do prazo para que os gestores prestem contas aos órgãos de controle externo e à sociedade. Assim, cabia ao Chefe do Poder Executivo garantir a prestação de contas dentro do prazo legalmente previsto, para emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

172. Destacou também que o TCE/MT, considerando a situação sanitária imposta pelo novo coronavírus (COVID-19), prorrogou para o dia 18/4/2022 o prazo para os municípios prestarem as Contas Anuais do Exercício de 2021 e, mesmo com o prazo adicional dado, o gestor não o cumpriu encaminhando as contas no dia 17/5/2022.

173. Assim, considerando que o atraso é fato incontroverso, o *Parquet* de Contas opinou pela manutenção da irregularidade MB02, com a emissão de recomendação para que a gestão encaminhe tempestivamente ao TCE/MT as Contas Anuais de Governo, nos termos da Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT, do § 1º do art. 209 da Constituição Estadual e do art. 164 do Regimento Interno do TCE/MT.

174. Em análise das alegações finais, o Ministério Público de Contas entendeu que a defesa apenas confirmou a irregularidade ao ratificar a alegação de que o atraso na prestação de contas ocorreu em razão da troca do sistema para o atendimento ao SIAFIC e da saída do servidor Robson Cruz de Oliveira.

175. Diante disso, o *Parquet* de Contas ratificou o Parecer Ministerial n.º 4.338/2022.

#### **1.4.5. Conclusão do Relator**

176. Com relação a esse apontamento, a Secex mencionou que ocorreu atraso de





27 (vinte e sete) dias no envio da prestação de contas do exercício de 2021, uma vez que o prazo oficial para o envio foi prorrogado para o dia 18/4/2022, e as informações só foram encaminhadas no dia 17/5/2022.

177. Em que pese essa explanação acerca do tema, no caso em tela, o gestor não deixou de prestar suas contas anuais, mas o fez com atraso. Ocorre que a saída do servidor citado Sr. Robson Cruz de Oliveira em 25/2/2022, de fato traz alguns problemas. Sendo ele Contador, fica difícil para o gestor substituir o demissionado, porque não se trata de um município com um quadro de servidores em que haja profissionais disponíveis e com condições técnicas para o exercício da função de quem se demitiu.

178. Normalmente na substituição de servidores que desempenham funções específicas, principalmente aquelas relacionadas à parte operacional burocrática, traz certos transtornos em face da familiaridade com a função e mesmo de adaptação para que o desempenho seja satisfatório.

179. Constata-se aqui na verdade, um caso de força maior, ou seja, um fato imprevisível e alheio à vontade do gestor. Apesar do atraso na entrega dos documentos e informações citadas, acredito que não tenha havido prejuízos para o controle externo, em face de que, há também contas de outros municípios para serem analisadas e apreciadas, o que por certo não há prejuízo algum, embora deva-se admitir que a irregularidade existiu.

180. Posto isto, mantenho a irregularidade MB02, contudo, ressalto que a irregularidade, apesar de mantida, não interferiu no equilíbrio financeiro destas Contas Públicas, não sendo capaz de ensejar a sua reprovação.

181. Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), no Parecer n.º 4.338/2022, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, divergiu com relação ao saneamento da irregularidade **AB99**, que dispõe:

#### **1.5. Irregularidade AB99 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVE\_99.**

**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)** Constatou-se que o percentual destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício atingiu 65,63%, não assegurando o cumprimento do percentual mínimo de 70% estabelecido pela legislação. (Art. 212-A – inciso XI) – Tópico – 6.2.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.





### 1.5.1. Manifestação da defesa

182. A defesa relatou que, com a crise sanitária e o fechamento das escolas, houve redução de despesas de natureza educacional e de muitos gastos de custeio, tais como a manutenção das escolas, o transporte escolar, os contratos temporários de professores, entre outros. Além disso, relatou que as administrações locais estavam focadas na questão sanitária.

183. Alegou ainda que houve aumento de despesas com a alimentação escolar, que teve como custeio o equivalente a 90% (noventa inteiros percentuais), aproximadamente, referente aos entes subnacionais. Ressaltou ainda que este custeio não é computado para cumprimento do mínimo constitucional destinado à educação.

184. Ressaltou que, apesar do estado de calamidade pública vivenciado desde o ano de 2020, não foi possível identificar qualquer proposta que tenha como escopo a flexibilização do comando inserto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, que, expressamente, estipula para a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios percentuais mínimos de despesas a serem realizadas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

185. Relatou que a valorização do magistério é um dos objetivos dos fundos desde 1997. Sob esse escopo, o novo Fundeb majorou de 60% (sessenta inteiros) para 70% (setenta inteiros) a parcela destinada ao profissional da educação (art. 212-A, XI, da Constituição Federal), porém, vários Municípios têm mostrado dificuldade de atender em 2021 a esses 70% (setenta inteiros por cento) do magistério. Nesse contexto, a defesa citou alguns fatos impeditivos:

A Lei Complementar 173/2020 vedava, até 31.12.2021, a concessão de abonos salariais, ou seja, do ponto de vista literal, artifício antes muito utilizado para o atingimento da despesa mínima com o profissional do magistério.

Aumento da vinculação remuneratória, de 60% para 70% e, ao contrário do que dá a entender a Emenda 108/2020, a lei do novo Fundeb não contemplava todos os profissionais que servem o ensino público, mas, tal qual era antes, somente os professores, os versados no saber educacional e, inovadoramente, os psicólogos e assistentes sociais ligados ao setor.

Aumento real (acima da inflação) do Fundeb; então, nota-se elevação da base de cálculo (Fundeb recebido), enquanto os salários estão congelados por força da Lei 173.





186. Diante disso, a defesa esclareceu que algumas soluções foram discutidas, entre elas, o pagamento de horas extras para os professores ministrarem aulas de reforço a alunos com dificuldade de aprendizado; a instituição do piso remuneratório nacional do professor; o pagamento de licenças-prêmio e férias vencidas e o abono salarial ao educador.

187. A respeito do tema, a defesa citou ainda as Resoluções de Consultas n.º 16 e 18/2021 – TP do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

188. Com base nos itens 6, 7, 8 e 9 da Resolução de Consulta de n.º 18/2021-TP, o gestor municipal relatou que permitiu o pagamento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, deliberado e aprovado pela Câmara Municipal mediante a Lei Complementar n.º 51/2022, conforme resumo da folha de pagamento de abono/rateio, vejamos:



189. Neste caso, o TCE-MT apurou que o percentual aplicado pelo município de Santo Afonso quanto ao Fundeb foi de 65,63% (sessenta e cinco inteiros e sessenta e três centésimos percentuais), e não de 70% (setenta inteiros percentuais).

190. A defesa esclareceu ainda que, com a implementação temporária do referido abono, foram complementados recursos na ordem de **R\$ 95.767,77** (noventa e cinco mil, setecentos e sessenta e sete reais e setenta e sete centavos), chegando, assim, ao percentual de 70% (setenta inteiros percentuais), conforme verificado na tabela:





FUNDEB	
<b>HISTORICO</b>	<b>2.021,00</b>
VALOR RECEBIDO FUNDEB	2.185.026,64
RENDIMENTO	8.735,08
<b>TOTAL</b>	<b>2.193.761,72</b>
<b>PESSOAL 70% - À APLICAR</b>	<b>1.535.633,20</b>
<b>30% - À APLICAR</b>	<b>658.128,52</b>
<b>VALOR APLICADO 70%</b>	<b>VALOR</b>
FONTE 118 FUNDEB 70%	1.439.865,43
Rateio Lei nº Complementar nº 051/2022	95.767,77
<b>VALOR TOTAL - APLICADO</b>	<b>1.535.633,20</b>
<b>PERCENTUAL APLICADO 70%</b>	<b>70,00</b>
<b>PERCENTUAL A APLICAR %</b>	<b>0,00</b>
<b>VALOR A COMPLEMENTAR %</b>	<b>0,00</b>

191. Ante o exposto, a defesa argumentou que comprovou a ação de implementação temporária do referido abono, motivo pelo qual solicitou a reconsideração do presente apontamento.

#### 1.5.2. Manifestação da Secex

192. Primeiramente, a Secex destacou a Resolução de Consulta n.º 18/2021, com os itens mencionados pelo gestor.

193. Destacou também a Resolução de Consulta n.º 10/2022, que dispõe:

5. Para os exercícios de 2021 e 2022, a aplicação mínima com a remuneração dos profissionais da educação básica será aquela estabelecida na Lei n.º 11.494/2007, em face do não cumprimento do artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 108/2020.

194. Assim, com fundamento na Resolução de Consulta n.º 10/2022, datada de 21/6/2022, ficou estabelecido que, nos exercícios de 2020 e 2021, o limite destinado para os profissionais da educação básica em efetivo exercício corresponde a 60% estabelecido pela legislação.

195. Diante disso, a Secex sanou a irregularidade AB99.

#### 1.5.3. Alegações Finais

196. A defesa não se manifestou nas alegações finais quanto a essa irregularidade.





#### 1.5.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)

197. O Ministério Público de Contas divergiu do posicionamento da Secex pelo saneamento da irregularidade.

198. Destacou que a Emenda Constitucional n.º 108/2020 trouxe alterações na Carta Magna no que tange à destinação de recursos recebidos e dispôs sobre o limite mínimo de gastos de 70% (setenta inteiros percentuais) dos recursos do Fundeb para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício:

CF/88

Art. 212-A. Os Estados, e 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 n.º 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 n.º 108, de 2020)

199. Ressaltou ainda a Lei n.º 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e dispõe no artigo 26 que o Fundeb será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica, considerando:

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 (...).

200. Relatou que a defesa alega, como razão de não aplicação do percentual mínimo, em síntese, as dificuldades apresentadas durante a pandemia de Covid-19.

201. Contudo, o MPC mencionou que esta Corte de Contas já pacificou seu posicionamento sobre a efetiva obrigatoriedade de o gestor municipal cumprir a aplicação do percentual mínimo de recursos na educação previsto no artigo 212, *caput*, da Constituição Federal, considerando o contexto da pandemia (Covid-19).

202. Acrescentou ainda que, de fato, com o surgimento da pandemia, diversas medidas foram impostas para conter a sua propagação, entre elas a suspensão das





atividades pedagógicas presenciais nas unidades escolares de todos os níveis e modalidades de ensino.

203. Ademais, ressaltou que no ordenamento jurídico, tanto na esfera federal quanto estadual, presenciou-se a construção de um conjunto de normas jurídicas excepcionais visando à proteção da coletividade e regulamentação das relações jurídicas ocorridas no período, numa tentativa de minorar o impacto negativo da pandemia nos setores da sociedade.

204. Assim, destacou que a Lei Complementar (LC) n.º 173/2020, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, promoveu mudanças no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

205. Alegou que o artigo 65 da LRF afasta a obrigatoriedade de o ente cumprir os limites de pessoal para os municípios que decretaram a situação de calamidade pública, reconhecida pela Assembleia Legislativa, enquanto perdurar o estado de calamidade, o que não foi o caso do município de Santo Afonso-MT para o exercício ora em análise.

206. Nesse aspecto, o MPC acrescentou que este Tribunal de Contas, mediante a Resolução de Consulta n.º 18/2021-TP/TCE-MT (Processo n.º 59.870-4/2021), definiu que as vedações impostas pela LC n.º 173/2020 não podem se sobrepor à determinação constitucional de aplicação mínima de 70% (setenta inteiros percentuais) dos recursos do Fundeb na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica.

207. Destacou ainda que a Resolução de Consulta mencionada prevê que, 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.

208. Alertou que o descumprimento do mínimo constitucional de aplicação do Fundeb, 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 artigo 22, caput, da LINDB.





209. Salientou que o item 5 da Resolução de Consulta n.º 10/2022 prevê a aplicação do percentual mínimo estabelecido na Lei n.º 11.494/2007, já revogada pela Lei n.º 14.113/2020, alterada pela Lei n.º 14.276/2021, conforme abaixo:

Resolução de Consulta n.º 10/2022

(...)

5. Para os exercícios de 2021 e 2022, a aplicação mínima com a remuneração dos profissionais da educação básica será aquela estabelecida na Lei n.º 11.494/2007, em face do não cumprimento do artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 108/2020.

210. Assim, o MPC destacou que um dos principais princípios conduzidos pela Constituição como norteadores de todo o sistema jurídico é a segurança jurídica, que garante a estabilidade de todas as relações que derivem de seus elementos e, por conseguinte, a manutenção do próprio sistema.

211. Ressaltou que o texto constitucional buscou a sua efetivação por meio de princípios, como os da legalidade, anterioridade, irretroatividade, universalidade de jurisdição, entre outros. Assim, para o MPC, o princípio da certeza do direito surge com a necessidade de que a norma jurídica especifique o fato e a conduta que pretende regular, bem como a previsibilidade do conteúdo normativo que se objetiva regular.

212. Desse modo, o MPC alegou que justamente por ser indispensável ao cidadão o prévio conhecimento do conteúdo da lei ao tempo em que praticar a sua conduta é que se assegura a sua irretroatividade. Caso contrário, seria inviável o planejamento de ações futuras, bem como a disciplina dos fatos já consumados.

213. Ademais, alegou que permitir a retroatividade das leis implicaria a completa ausência de segurança nas relações jurídicas já consumadas, uma vez que a norma superveniente poderia alterar a sua disciplina. Pois, propiciar a segurança das relações jurídicas proporciona ao direito atingir o valor justiça.

214. Nesse sentido, o *Parquet* de Contas argumentou que essa é a razão pela qual o artigo 6º, *caput*, da LINDB dispõe que “Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

215. Além disso, destacou que a norma jurídica é criada para valer no futuro, sendo a irretroatividade da norma a regra e a retroatividade a exceção.

216. Logo, argumentou que a diretriz é que a lei só pode retroagir para atingir fatos





consumados quando não ofender o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, e quando o legislador, expressamente, mandar aplicá-la a casos passados, mesmo que a palavra “retroatividade” não seja usada, ou seja, quando o Estado edita e prescreve atos normativos com efeito retroativo e sem ofensa aos dogmas versados.

217. Alertou que, no caso em tela, a Lei n.º 14.113/2020, alterada pela Lei n.º 14.726/2021, revogou a aplicação da Lei n.º 11.494/2007 a partir de 1º de janeiro de 2021, e regulamentou o Fundeb e ampliou o rol de beneficiados, como mencionado:

Art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020.

Art. 54. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 25 de dezembro de 2020; 199 o da Independência e 132 o da República.

218. Neste aspecto, o Ministério Público de Contas discordou tanto da Secex quanto da defesa em relação à não observância da obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo de 70% (setenta inteiros percentuais) do Fundeb. Para o MPC, a tese fixada na Resolução de Consulta n.º 10/2022, em seu item 5, precisa ser revista pelos motivos já expostos. Ou seja, o MPC entende que deve haver superação do entendimento fixado para que seja respeitado o percentual mínimo estabelecido pela legislação destinado aos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

219. Acrescentou ainda que, em análise do Processo n.º 79.755-3/2021, que originou a Resolução de Consulta n.º 10/2022, o Conselheiro Relator, ao fundamentar seu voto, acompanhou tanto a manifestação ministerial quanto a Secex, sendo que, em ambas as manifestações, ao se referir à aplicação do percentual mínimo, foi mencionada a observância da Resolução de Consulta n.º 18/2021, itens 7 a 9, que estabeleceu a aplicação de no mínimo de 70% (setenta inteiros percentuais) do Fundeb e, em caso de não atingimento desse percentual, sua ponderação pelo TCE. Porém, não foi prevista a desclassificação da irregularidade.

220. Ademais, acrescentou que a pandemia da Covid-19 ainda causa reflexos em 2022 e, nesse tocante, este Tribunal sabiamente pacificou o entendimento de que eventual descumprimento do percentual mínimo destinado ao Fundeb nos exercícios de 2020 e 2021, por si só, não ocasionará a reprovação das contas de governo do Município.

221. Além disso, quanto à alegação de aplicação de 70% (setenta inteiros





percentuais) ter sido atingido pelo Município com a complementação de recursos no valor de R\$ 95.767,77 (noventa e cinco mil, setecentos e sessenta e sete reais e setenta e sete centavos) mediante a publicação da Lei Complementar n.º 51/2022, o MPC entendeu que tal alegação não merece prosperar, tendo em vista que a lei foi publicada apenas no exercício de 2022, não podendo ser aplicada no exercício de 2021, ora analisado.

222. Destacou ainda a análise ao histórico da aplicação desses recursos:

HISTÓRICO - Remuneração dos Profissionais da Educação Básica - Limite Mínimo Fixado 60% até 2020 e 70% a partir de 2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Aplicado - %	88,20%	85,23%	100,00%	100,00%	65,63%

Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Exercício Atual (Gastos com remuneração e valorização dos profissionais do magistério. Recursos do FUNDEB).  
OBS: Quando não detectada a informação no Parecer Prévio, as fontes de dados foram os relatórios técnicos das contas anuais de governo ou das tomadas de contas (exercícios anteriores). A partir de 2021 o % mínimo de Aplicação é de 70%

223. Verificou ainda que, no exercício em questão, o gasto total com pessoal atingiu o percentual de 46,28% (quarenta e seis inteiros e vinte e oito centésimos percentuais) da RCL, ou seja, havia margem para que fosse cumprida a legislação e o investimento na educação, mais especificamente, na priorização, na melhoria da remuneração dos profissionais do magistério, o que não ocorreu.

224. Por todo exposto, não respeitado o percentual mínimo de 70% (setenta inteiros percentuais) de aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica, o Ministério Público de Contas opinou pela manutenção da irregularidade AB99.

225. Alertou que se trata, portanto, de achado que constitui uma falha grave por parte do gestor, pois refere-se a descumprimento de vinculação constitucional de recursos do Fundeb.

226. Por outro lado, o MPC argumentou que, com base no art. 22 da LINDB, diante do contexto de pandemia, este Tribunal deve atuar de forma ponderada e razoável, de modo que o descumprimento do percentual mínimo na educação não enseje por si só a emissão de parecer prévio contrário, pois, nessa situação, será indispensável avaliar os obstáculos e as dificuldades 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.

227. Assim, o MPC, em observância ao entendimento da Resolução de Consulta n.º





18/2021, excepcionalmente, entendeu que deve ser aplicada ao caso concreto a regra “atenuante” prevista na referida resolução, pois, conforme dito, em razão da pandemia que se iniciou em março de 2020, todos os municípios do Estado de Mato Grosso e provavelmente do país suspenderam as atividades escolares presenciais, reduzindo, por conclusão lógica, as despesas atinentes ao ensino e à educação.

228. Nesse sentido, o *Parquet* de Contas deixou de opinar pela emissão de Parecer Prévio Contrário, neste momento, sugerindo apenas o alerta ao gestor de que a reincidência nesta irregularidade poderá acarretar a reprovação das Contas no exercício seguinte. Além disso, o MPC pugnou pela expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que a diferença de 4,37% (quatro inteiros e trinta e sete centésimos percentuais) para a aplicação do mínimo constitucional exigido pelo art. 212-A da CF/1988 que não foi aplicada na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb do exercício de 2021 seja incluída no orçamento do ente federado para o exercício subsequente.

#### 1.5.5. Conclusão do Relator

229. A Secex relatou que, no exercício de 2021, a receita do Fundeb do Município foi de **R\$ 2.193.761,72** (dois milhões, cento e noventa e três mil, setecentos e sessenta e um reais e setenta e dois centavos).

230. Dessa forma, aduziu que a municipalidade deveria ter destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica o valor mínimo de **R\$ R\$ 1.535.633,20** (um milhão, quinhentos e trinta e cinco mil, seiscentos e trinta e três reais e vinte centavos), o que corresponde a 70%.

231. Contudo, foi constatado que o total destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica foi de **R\$ 1.439.865,43** (um milhão, quatrocentos e trinta e nove mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos), o que corresponde a **65,63%** (sessenta e cinco inteiros e sessenta e três centésimos percentuais). Portanto, o valor aplicado foi inferior a **70%** (setenta inteiros percentuais), que é o mínimo estabelecido no art. 212-A, XI, da Constituição Federal e no art. 26 da Lei nº 14.113/2020.

232. Quanto à justificativa da defesa de que permitiu o pagamento de abono aos profissionais da educação básica no valor de **R\$ 95.767,77** (noventa e cinco mil, setecentos





e sessenta e sete reais e setenta e sete centavos), que, somado ao valor aplicado no Fundeb, atingiria o percentual de 70% (setenta inteiros percentuais), embora seja válido o pagamento do abono, esse cálculo deve ser realizado nas Contas de Governo do exercício de 2022, já que o pagamento foi implementado apenas neste ano, mediante a Lei Complementar Municipal n.º 51/2022.

233. Preliminarmente, esclareço que no exercício de 2020, foi publicada a Lei n.º 14.113/2020 que tratou da regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), definindo que os profissionais da educação básica têm o direito de receber 70% (setenta por cento) do Fundo, sendo que o saldo poderá ser aplicado em reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial, trazendo como principal inovação que a existência de saldos poderá contemplar todos os profissionais da educação em efetivo exercício na rede de ensino (escolas e outros órgãos da rede ou sistema).

234. Nesse sentido, a fim de amenizar as dificuldades enfrentadas pelos Municípios para cumprir a mencionada fração mínima, este Tribunal de Contas buscou alternativas que melhor acomodem o atingimento do percentual legal, nos termos da Resolução de Consulta n.º 10/2022-TP.

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 10/2022 – TP**

**Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE COLNIZA. CONSULTA. EDUCAÇÃO. REMUNERAÇÃO. FUNDEB 70% (ART. 212-A, XI, CF/1988 E ART. 26, CAPUT, LEI 14.113/2020). CRIAÇÃO E CONCESSÃO DE VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA AOS PROFISSIONAIS DO ENSINO BÁSICO EM EFETIVO EXERCÍCIO. CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL.** 1. É possível a instituição de verbas indenizatórias aos profissionais do ensino básico em efetivo exercício, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos no Acórdão nº 2.206/2007 e na Resolução de Consulta nº 29/2011. 2. A criação ou majoração de verba de natureza indenizatória aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, visando a restituição de despesas decorrentes do ensino remoto e/ou híbrido, somente encontra limitação na Lei Complementar nº 173/2020 (art. 8º, inciso VI), quando concedido ou criado no período de sua vigência (28/05/2020 a 31/12/2021), podendo ainda ser concedido nos casos em que exista sentença judicial transitado em julgado ou determinação legal anterior ao referido período da vedação legal. 3. Para efeito do cumprimento do art. 212-A, XI, CF/1988, e art. 26, *caput*, Lei 14.113/2020, pertinentes à aplicação mínima de 70% dos recursos do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação básica, não serão consideradas as despesas com o pagamento de verbas de natureza indenizatória. 4. O pagamento de despesas de natureza indenizatória para os profissionais do ensino básico em efetivo exercício pode ser feito com recursos do Fundeb 30%, desde que atendidas as condições estabelecidas no Acórdão nº 2.206/2007 e na Resolução de Consulta nº





29/2011. 5. **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. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 79.755-3/2021.**

235. Dentre as alternativas está a de que, para os exercícios de 2021 e 2022, a aplicação mínima com a remuneração dos profissionais da educação básica será aquela estabelecida na Lei n.º 11.494/2007 em face do não cumprimento pelo Estado de Mato Grosso do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 108/2020.

236. Embora os argumentos do Ministério Público de Contas têm substância jurídica adequada, tem-se que se fazer alguns esclarecimentos: a Lei Complementar n.º 173/2020, trouxe algumas inovações e impedimentos para a gestão pública. O artigo 8º, I, da lei citada estabelece o seguinte:

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 empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; (grifei).**

237. Por sua vez o artigo art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, preceitua que: “Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: (LC 101/2000).”

238. Ora, se os municípios afetados pela pandemia da COVID-19, foram proibidos de até 31/12/2021, de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores, etc... não é de bom alvitre impor ao gestor público que destine o valor correspondente a 70% do FUNDEB aos professores, nos exatos conceitos da lei 14.113/2020, com suas alterações posteriores.

239. Tomando por base de que o gestor pagou os profissionais do magistério, devidamente da forma como vinha ocorrendo no seu plano de cargo, carreiras e salários, não há que se falar em concessão de mais benefícios. A Resolução de Consulta nº 10/2022, do TCE, em estabelecer o limite mínimo nos termos da Lei nº 11.494/2007, ainda que tenha





sido revogada pela Lei nº 14.113/2020, foi a solução encontrada para não impor aos gestores, o risco de estarem descumprindo a LC n.º 173/2020, o que por sua vez, na hierarquia das leis, ela (LC) tem supremacia à lei ordinária.

240. O fato ainda, da Resolução de Consulta nº 10/2022, estabelecer o limite de 60% (sessenta por cento) para o exercício de 2022, foi também o termo encontrado para não penalizar de forma injusta, as finanças dos municípios, haja vista que, apesar de não estar havendo efeitos danosos à saúde pela COVID-19, os gestores ainda buscam formas de equilibrar suas contas, apesar de estarmos num momento de economia ascendente.

241. Vale também frisar que, mesmo não tenha havido no município em análise, qualquer dispositivo legal decretando o estado de calamidade pública, tem-se que admitir que a pandemia da Covid-19, não selecionou ninguém para o seu ataque, ou seja: a falta de formalismo não afastou os efeitos danosos que essa pandemia causou na população mundial.

242. Portanto, para os exercícios mencionados, será exigido o cumprimento de 60% (sessenta por cento) da aplicação dos recursos anuais totais do Fundo na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

243. Isso porque o artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 108/2020 estabeleceu que os Estados teriam prazo de 2 (dois) anos, contado da data da promulgação da Emenda, para aprovar lei estadual prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, mas, até a data da referida Resolução, tal providência não foi adotada.

244. Embora, o MPC tenha pugnado pela expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que a diferença de 4,37% (quatro inteiros e trinta e sete centésimos percentuais) seja aplicado no exercício seguinte, entendo que tal recomendação não deve ser realizada, uma vez que não há previsão legal para tal complementação ocorra.

245. Assim, considerando o exposto, afasto a irregularidade AB99 e recomendo ao Poder Legislativo Municipal que determine ao Chefe do Poder Executivo que, no exercício de 2023, adeque as despesas relacionadas ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica ao valor mínimo estabelecido na Lei n.º 14.113/2020.

## 2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS





## 2.1. Educação - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o FUNDEB

246. O Município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de **R\$ 4.975.312,35** (quatro milhões, novecentos e setenta e cinco mil, trezentos e doze reais e trinta e cinco centavos), correspondente a **25,30%** (vinte e cinco inteiros e trinta centésimos percentuais) da receita base de **R\$ 19.661.112,68** (dezenove milhões, seiscentos e sessenta e um mil, cento e doze reais e sessenta e oito centavos). Portanto, o Município cumpriu o limite mínimo de **25%** (vinte e cinco por cento) estabelecido no art. 212 da CF/1988.

247. Comparando o exercício de 2021 com o anterior, verifico que houve redução do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, que correspondeu a **30,41%** (trinta inteiros e quarenta e um centésimos percentuais) em 2020.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF) - Limite Mínimo fixado 25%					
	2017	2018	2019	2020	2021
Aplicado - %	30,03%	29,03%	30,28%	30,41%	25,30%

248. Na remuneração dos profissionais do Magistério - Fundeb, o Município arrecadou R\$ 2.185.026,64 (dois milhões, cento e oitenta e cinco mil, vinte e seis reais e sessenta e quatro centavos), e os rendimentos sobre aplicações financeiras corresponderam a R\$ 8.735,08 (oito mil, setecentos e trinta e cinco reais e oito centavos), totalizando o valor de R\$ 2.193.761,72 (dois milhões, cento e noventa e três mil, setecentos e sessenta e um reais, setenta e dois centavos).

249. Foi destinado o valor de R\$ 1.439.865, 43 (um milhão, quatrocentos e trinta e nove mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos) à remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, importância correspondente a 65,63% (sessenta e cinco inteiros e sessenta e três centésimos percentuais) da receita do referido Fundo.

250. Desse modo, o Município não alcançou o limite mínimo de 70% (setenta por cento) estabelecido no art. 212-A da CF/1988 (incluído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 26/8/2020) e no art. 26 da Lei n.º 14.113/2020, porém atendeu o disposto na Resolução de Consulta nº 10/2022 – TCE/MT.

251. No tocante ao Fundeb 50% e Fundeb 15% - Complementação da União, a Secex informou que não houve registro de recebimento de recursos do





Fundeb/complementação da União.

252. Da análise comparativa com o exercício anterior, constato que o Município diminuiu percentualmente a aplicação dos recursos do Fundeb, uma vez que o percentual aplicado em 2020 foi de 100% (cem inteiros percentuais).

HISTÓRICO - Remuneração dos Profissionais da Educação Básica - Limite Mínimo Fixado 60% até 2020 e 70% a partir de 2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Aplicado - %	88,20%	85,23%	100,00%	100,00%	65,63%

## 2.2. Saúde

253. Nas ações e serviços públicos de saúde, o Município aplicou R\$ 4.973.417,00 (quatro milhões, novecentos e setenta e três mil e quatrocentos e dezessete reais), valor correspondente a 26,27% (vinte e seis inteiros e vinte e sete centésimos percentuais) da receita base, que foi de R\$ 18.927.458,07 (dezoito milhões, novecentos e vinte e sete mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e sete centavos). Portanto, o município cumpriu o limite mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos oriundos da arrecadação dos impostos, inclusive as provenientes de transferências, na forma prevista nos arts. 156, 158 e 159, da Constituição Federal/1988 e do art. 7º da Lei Complementar n.º 141/2012.

254. Da análise comparativa com o exercício anterior, noto que o Município aumentou o percentual relacionado às ações e serviços públicos de saúde, uma vez que, no exercício de 2020, aplicou **18,74%** (dezoito inteiros e setenta e quatro centésimos percentuais) da receita base.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15%					
	2017	2018	2019	2020	2021
Aplicado - %	17,76%	16,97%	19,39%	18,74%	26,27%

## 2.3. Gastos com Pessoal

### 2.3.1. Despesa com pessoal do Poder Executivo

255. Na despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, o Município aplicou **R\$ 10.438.965,55** (dez milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, novecentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos), correspondentes a **44,36%** (quarenta e quatro





inteiros e trinta e seis centésimos percentuais) da Receita Corrente Líquida (RCL), que totalizou **R\$ 23.532.579,05** (vinte e três milhões, quinhentos e trinta e dois mil, quinhentos e setenta e nove reais e cinco centavos).

256. O percentual constatado está abaixo do limite prudencial estabelecido no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>16</sup>, sendo assegurado o cumprimento do limite máximo de **54%** (cinquenta e quatro por cento) estabelecido no art. 20, III, alínea “b”, da mesma lei.

### 2.3.2. Despesa com Pessoal do Poder Legislativo

257. Em relação à despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal, foram aplicados **R\$ 452.334,27** (quatrocentos e cinquenta e dois mil, trezentos e trinta e quatro reais e vinte e sete centavos), valor correspondente a **1,92%** (um inteiro e noventa e dois centésimos percentuais) da RCL, garantindo o cumprimento do limite máximo de **6%** (seis por cento) estabelecido no art. 20, III, alínea “a”, da LRF.

### 2.3.3. Despesa Total com Pessoal

258. As despesas com pessoal do Município somaram **R\$ 10.891.299,82** (dez milhões, oitocentos e noventa e um mil, duzentos e noventa e nove reais e oitenta e dois centavos), montante correspondente a **46,28%** (quarenta e seis inteiros e vinte e oito centésimos percentuais) da RCL, inferior ao limite máximo de **60%** (sessenta por cento) estabelecido no art. 19, III, da LRF.

259. A série histórica de percentuais dos gastos com pessoal do Poder Executivo e Legislativo em relação à Receita Corrente Líquida, no período 2017/2021, mantiveram-se abaixo do limite máximo permitido, conforme se observa a seguir:

LIMITES COM PESSOAL - LRF					
	2017	2018	2019	2020	2021
Limite máximo Fixado - Poder Executivo					
Aplicado - %	48,76%	49,48%	57,02%	53,90%	44,36%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo					
Aplicado - %	3,02%	2,80%	2,68%	2,34%	1,92%
Limite máximo Fixado - Município					
Aplicado - %	51,78%	52,28%	59,70%	56,24%	46,28%

16 LC n.º 101/2000. (...) 95% (noventa por cento) do valor máximo permitido para gastos com pessoal.  
AT 40





260. Infere-se dos autos que, conforme a Lei Orçamentária Anual e os créditos adicionais, o valor do repasse ao Poder Legislativo no exercício de 2021 foi de **R\$ 1.021.600,00** (um milhão, vinte e um mil e seiscentos reais).

261. Em relação ao valor líquido do repasse, totalizou **R\$ 1.021.600,00** (um milhão, vinte e um mil e seiscentos reais), o que corresponde a **6,95%** (seis inteiros e noventa e cinco centésimos percentuais) da receita base de **R\$ 14.686.480,80** (quatorze milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e oitenta reais e oitenta centavos), inferior ao limite máximo de **7%** (sete por cento) estabelecido pelo art. 29-A, I, da CF/1988.

#### 2.4. Síntese da Observância dos Principais Limites Constitucionais e Legais

262. O quadro abaixo sintetiza os percentuais alcançados.

OBJETO	NORMA	LIMITE PREVISTO	PERCENTUAL ALCANÇADO
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	CF/1988: art. 212	Mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências	25,30%
Remuneração do Magistério	CF/1988: art. 212-A (incluído pela EC n.º 108, de 26/8/2020) e art. 26 da Lei n.º 14.113/2020.	Mínimo de 70% dos Recursos do Fundeb	65,63%
Ações e Serviços de Saúde	CF/1988: art. 77, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)	Mínimo de 15% da receita de impostos referentes ao art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, alínea "b" e § 3º, da CF/1988	26,27%
Despesa Total com Pessoal do Município	LRF: art. 19, III	Máximo de 60% sobre a RCL	46,28%
Despesa de Pessoal do Poder Executivo	LRF: art. 20, III, alínea "b"	Máximo de 54% sobre a RCL	44,36%
Despesa de Pessoal do Poder Legislativo	LRF: art. 20, III, alínea "a"	Máximo de 6% sobre a RCL	1,92%
Repasse ao Poder Legislativo	CF/1988: art. 29-A	Máximo de 7% sobre a Receita Base	6,95%

Fonte: Relatório Técnico Preliminar.

### 3. DESEMPENHO FISCAL

263. A arrecadação das receitas orçamentárias foi de **R\$ 25.007.010,55** (vinte e cinco milhões, sete mil, dez reais e cinquenta e cinco centavos), exceto a intraorçamentária, no valor de **R\$ 828.222,72** (oitocentos e vinte e oito mil, duzentos e vinte e dois reais e setenta e dois centavos). Os dados da série histórica demonstram um acréscimo de arrecadação de **R\$ 3.970.612,96** (três milhões, novecentos e setenta mil, seiscentos e doze reais e noventa e seis centavos), uma vez que a arrecadação em 2020 foi de **R\$**





**21.036.397,59** (vinte e um milhões, trinta e seis mil, trezentos e noventa e sete reais e cinquenta e nove centavos).

Origens das Receitas	2017	2018	2019	2020	2021
RECEITA LÍQUIDA (Exceto Intra)	R\$ 14.990.064,14	R\$ 16.432.067,69	R\$ 18.340.390,57	R\$ 21.036.397,59	R\$ 25.007.010,55
Receita Corrente Intraorçamentária	R\$ 533.984,01	R\$ 871.401,81	R\$ 955.658,13	R\$ 1.191.712,47	R\$ 828.222,72

264. As receitas tributárias próprias perfizeram **R\$ 1.498.157,99** (um milhão, quatrocentos e noventa e oito mil, cento e cinquenta e sete reais e noventa e nove centavos), atingindo o percentual de apenas **5,38%** (cinco inteiros e trinta e oito centésimos percentuais) da receita total do Município, já descontada a contribuição ao Fundeb.

265. Na comparação desse valor com o do exercício anterior, observo uma diminuição das receitas tributárias no importe de **R\$ 145.280,29** (cento e quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta reais e vinte e nove centavos), já que a arrecadação em 2020 foi de **R\$ 1.643.438,28** (um milhão, seiscentos e quarenta e três mil, quatrocentos e trinta e oito reais e vinte e oito centavos).

Origens das Receitas	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Tributária Própria	R\$ 912.884,16	R\$ 791.051,80	R\$ 1.380.168,53	R\$ 1.643.438,28	R\$ 1.498.157,99

266. Entre as receitas que compõem as receitas tributárias, verifico que o valor correspondente à dívida ativa foi de **R\$ 45.741,75** (quarenta e cinco mil, setecentos e quarenta e um reais e setenta e cinco centavos), o que representou **3,05%** (três inteiros e cinco centésimos percentuais) da receita arrecadada.

267. Na execução orçamentária, comparando a receita arrecadada ajustada (**R\$ 24.207.060,83**) com a despesa realizada ajustada (**R\$ 21.716.670,83**), o Município apresentou superávit de **R\$ 2.490.390,00** (dois milhões, quatrocentos e noventa mil e trezentos e noventa reais).

268. Porém, o Município aumentou o saldo da dívida flutuante de **R\$ 101.385,48** (cento e um mil, trezentos e oitenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), correspondente a **13,46%** (treze inteiros e quarenta e seis centésimos percentuais), do saldo do exercício de 2020 que era de **R\$ 752.766,67** (setecentos e cinquenta e dois mil, setecentos e sessenta e





seis reais e sessenta e sete centavos), visto que o saldo referente aos restos a pagar inscritos para o exercício seguinte foi de **R\$ 854.152,15** (oitocentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e dois reais e quinze centavos).

269. Demonstrou, ainda, capacidade financeira suficiente para saldar os compromissos de curto prazo, visto que possui **R\$ 3.394.375,39** (três milhões, trezentos e noventa e quatro mil, trezentos e setenta e cinco reais e trinta e nove centavos) de disponibilidade financeira bruta (excetuada a disponibilidade da previdência própria).

270. Quanto aos restos a pagar inscritos para o exercício seguinte, totalizaram **R\$ 758.396,36** (setecentos e cinquenta e oito mil, trezentos e noventa e seis reais e trinta e seis centavos) na modalidade processados e **R\$ 95.755,79** (noventa e cinco mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e setenta e nove centavos) na modalidade não processados.

271. Os dados apresentados no relatório técnico demonstraram que no exercício de 2021, os investimentos do município representaram **5,37%** (cinco inteiros e trinta e sete centésimos percentuais) do total de suas despesas orçamentárias (exceto a intraorçamentária), num total de **R\$ 1.160.930,58** (um milhão, cento e sessenta mil, novecentos e trinta reais e cinquenta e oito centavos).

PERCENTUAL DE INVESTIMENTOS	
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIA)	R\$ 21.620.740,33
INVESTIMENTOS	R\$ 1.160.930,58
% INVESTIMENTOS SOBRE AS DESPESAS	5,37

Fonte: Documento Digital n.º 169319/2022. P.84

#### 4. INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO (IGFM) TCE/MT

272. Quanto ao IGFM Geral, a Secex informou a impossibilidade de se obter esse indicador no exercício de 2021:

(...) os índices apresentados neste relatório para os exercícios anteriores podem ter sofrido alterações, quando comparados aos índices apresentados nos relatórios técnicos e pareceres prévios dos respectivos exercícios, devido à correção dos dados que consideraram os dados do Aplic sem a devida atualização após apontamentos feitos durante as análises das contas anuais. Ressalta-se ainda que o IGF-M do exercício em análise (2021) não será apresentado neste relatório devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo, podendo existir alterações nos índices nas fases de instrução e





análise das manifestações de defesa. Dessa forma, o IGF-M deste exercício comporá a série histórica deste indicador apenas no exercício seguinte.

Exercício	IGFM - Receita própria	IGFM - Gasto de Pessoal	IGFM - Liquidez	IGFM - Investimento	IGFM - Custo Dívida	IGFM - RES. ORÇ. RPPS	IGFM Geral	Ranking
2016	0,31	0,68	1,00	0,93	0,00	0,74	0,66	48
2017	0,50	0,42	1,00	0,48	0,00	0,68	0,55	70
2018	0,37	0,39	1,00	0,88	0,00	0,50	0,58	56
2019	0,58	0,00	0,62	0,40	0,00	0,54	0,37	136
2020	0,59	0,19	0,64	0,38	0,00	0,68	0,43	126

Site TCE/MT > Espaço do Cidadão > IGFMTCE/MT

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, fl. 8.

## 5. DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO

273. Do conjunto de aspectos examinados, resalto que:

- a) o Gestor foi diligente ao aplicar os recursos na área da saúde e educação, exceto os relativos ao Fundeb, obedecendo aos percentuais mínimos constitucionais;
- b) as despesas com pessoal foram realizadas em consonância com os limites estabelecidos na Lei Complementar n.º 101/2000;
- c) os repasses ao Poder Legislativo ocorreram até o dia 20 de cada mês, em consonância com o disposto no art. 29-A, § 2º, II, da CF/1988;
- d) não foram constatadas irregularidades reincidentes nestas Contas Anuais e nos atos de governo;
- e) em relação à análise das Contas de Governo referentes à Previdência, a gestão do RPPS demonstrou que as contribuições previdenciárias patronal e seguro correspondentes ao exercício de 2021 estão adimplentes<sup>17</sup>;
- f) as despesas com pessoal do Poder Executivo não atingiram o limite prudencial estabelecido pela LRF.

274. Feitas essas considerações e tendo em vista o conjunto dos elementos presentes nas contas, submeto a presente decisão ao egrégio Tribunal para a emissão de Parecer Prévio.

### III. DISPOSITIVO DO VOTO

275. Diante do exposto, acolho parcialmente o Parecer Ministerial n.º 4.338/2022, de autoria do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e tendo em vista o que dispõe o art. 31 da CF/1988, o art. 210 da Constituição Estadual, I; o art. 1º e o art. 26, todos da Lei Complementar n.º 269/2007, combinado com o artigo 172 do Regimento Interno do

<sup>17</sup> Relatório de Análise da Defesa – Secex, fls. 6 a 7.





Tribunal de Contas (RI-TCE/MT), aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, voto pela emissão de **Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Santo Afonso**, exercício de 2021, sob a gestão do Sr. Luis Fernando Ferreira Falcão, Prefeito Municipal.

276. Voto, ainda, pela recomendação ao Poder Legislativo Municipal de Santo Afonso para que, no julgamento das presentes contas anuais, determine ao Chefe do respectivo Poder Executivo que:

- a) realize e divulgue, dentro do prazo legal, as audiências públicas para a avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;
- b) observe o disposto constitucional exposto no art. 167 da Constituição Federal, c/c o art. 43 da Lei n.º 4.320/1964, evitando a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes;
- c) encaminhe tempestivamente as informações sobre as Contas de Governo ao Sistema Aplic; e
- d) adeque as despesas relacionadas ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica ao valor mínimo estabelecido na Lei n.º 14.113/2020.

277. Ressalto que a manifestação ora exarada se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2021, conforme o art. 172 do RI-TCE/MT.

278. Por fim, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno a Minuta de parecer Prévio anexa para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.

279. É como voto.

Cuiabá, 6 de outubro de 2022.

(assinado digitalmente)<sup>18</sup>  
**WALDIR JÚLIO TEIS**  
Conselheiro Relator

<sup>18</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

