



PROCESSO Nº : 41.245-7/2021 (AUTOS DIGITAIS) – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
276073/2020 (APENSO) – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
243868/2021 (APENSO) – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
363170/2017 (APENSO) – PLANO PLURIANUAL
72869/2022 (APENSO) – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ARENÁPOLIS - MT

GESTOR : EDERSON FIGUEIREDO - PREFEITO

RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 5.070/2022

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE ARENÁPOLIS. EXERCÍCIO DE 2021. IRREGULARIDADES REFERENTES À LIMITE CONSTITUCIONAL, GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA, PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO. PARCIALMENTE SANADAS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO PARA RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da apreciação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Arenópolis**, referente ao **exercício de 2021**, sob a responsabilidade do Sr. **Ederson Figueiredo**, no período de 01/01/2021 até 31/12/2021.

2. A Secretaria de Controle Externo apresentou, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria (documento digital n. 178117/2022), que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor, indicando as seguintes irregularidades:

EDERSON FIGUEIREDO - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2021 a 31/12/2021





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

1.1) Não atendimento do percentual mínimo de aplicação de 70% do total dos recursos disponíveis do Fundeb para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica. - Tópico - 6.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB

2) 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).

2.1) A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021 foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) e foi disponibilizada no Portal Transparência da prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). No entanto, os demonstrativos dos Anexos obrigatórios que integram LDO/2021 não foram publicados tampouco divulgados no Portal da Transparência. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

2.2) A Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021 foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) e foi disponibilizada no Portal Transparência da prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). No entanto, os demonstrativos dos Anexos obrigatórios que integram LOA/2021 não foram publicados tampouco divulgados no Portal da Transparência. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

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

3.1) Abertura de Créditos Adicionais Especiais no montante de R\$ 525.993,40 sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4) 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).

4.1) Foram abertos créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistentes no montante de R\$ 919.507,38. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5) FB10 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_10. Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

5.1) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Categoria Econômica, configurando transferência, no montante de R\$ 308.774,14, sem autorização legislativa específica - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.2) Abertura de Créditos Suplementares com alteração da Programação Orçamentária, alterando o programa e/ou o projeto/atividade,





configurando transposição no montante de R\$ 950.387,07, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

6) FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO MODERADA_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

6.1) Ausência de publicação dos decretos de abertura de créditos adicionais em meios oficiais e no Portal de Transparência. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3. Citado, por meio do ofício citatório n. 558/2022/GC/WT (doc. dig. n. 179348/2022), o responsável ofertou defesa nos autos, por meio do documento digital n. 192292/2022.

4. Em relatório conclusivo, a Secretaria de Controle Externo, manteve as irregularidades AB99, FB10 e FC99, e sanou as demais, conforme documento digital n. 202634/2022.

5. Vieram os autos para emissão de parecer ministerial conclusivo.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

7. Incumbe ao Tribunal de Contas apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, conforme preconiza o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal e, por simetria, o artigo 26, inciso VII, c/c artigo 47, inciso I e artigo 210, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso. A análise realizada pelo Tribunal, materializada em um amplo relatório e no parecer prévio, subsidia com elementos técnicos o julgamento realizado pelo Poder Legislativo.

8. As Contas Anuais de Governo representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta integrantes de cada ente federado.

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

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

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





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

- I – Elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis orçamentárias): Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA;
- II – Previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas;
- III – Adequação e aderências das Demonstrações Contábeis apresentadas na prestação de contas às normas brasileiras e aos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública;
- IV – Gestão financeira, patrimonial, fiscal e previdenciária no exercício analisado;
- V – Cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas;
- VI – Observância ao princípio da transparência no incentivo à participação popular, mediante a realização de audiências públicas, nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias e na divulgação dos resultados de execução orçamentária e da gestão fiscal;
- VII – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores.

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

2.1. Análise das Contas de Governo Municipal

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

11. No que tange à evolução do **Índice de Gestão Fiscal dos Municípios (IGFM)**¹, em consulta ao comparativo disponível no site do TCE/MT² demonstrando a série histórica do IGFM do município sob análise, verifica-se que **o município atingiu o conceito “C” (Gestão Em Dificuldade), apresentando resultado negativo e ocupando atualmente a 85ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.**

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

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





12. Verifica-se que o município obteve uma pequena melhora em relação ao exercício anterior (2019) do IGFM, situação em que obteve nota 0,47 e ocupava a 121ª posição.

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

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

14. As peças orçamentárias do Município foram:

- PPA aprovado pela Lei nº 1.311/2017, sendo alterada por diversas leis, conforme consta no quadro na página 11 do relatório preliminar³;
- LDO instituída pela Lei Municipal nº 1.440/2020; e,
- LOA disposta na Lei Municipal nº 1.456/2020, estimando receita e fixando despesa no valor de R\$ 30.950.000,00.

15. Sobre as peças orçamentárias a Secretaria de Controle Externo concluiu⁴ que:

- a) O PPA foi alterado pelas leis nº 1.464/2021, 1.465/2021, 1.466/2021, 1.477/2021, 1.479/2021, 1.481/2021, 1.482/2021, 1.483/2021, 1.486/2021, 1.487/2021, 1.497/2021, 1.500/2021, 1.508/2021, 1.511/2021, 1.513/2021, 1.514/2021, 1.518/2021, 1.528/2021 e 1.536/2021;
- b) As Leis Municipais nº 1466/2021, 1477/2021, 1479/2021, 1481/2021, 1483/2021, 1486/2021 e 1487/2021 autorizaram a abertura de créditos adicionais com inserção de novas ações na LOA, no entanto, não trataram da inclusão de tais ações na LDO nem no PPA. Posteriormente, foi editada a Lei Municipal nº 1.520/2021 que fez a inclusão das referidas leis no PPA e na LDO.
- c) As metas fiscais de resultado nominal e primário foram previstas na LDO (art. 4º, §1º da LRF);
- d) A LDO estabelece as providências que devem ser adotadas caso a realização das receitas apuradas bimestralmente não comporte o cumprimento das metas de resultado primário e nominal;

³ Doc. Digital nº 178117/22

⁴ Fonte: Relatório Técnico Preliminar. Doc. Digital nº 178117/2022 pag 10 a 16





- e) Foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LDO, como determina o art. 48, § 1º, inc. I da LRF; A audiência pública foi realizada em 29/05/2021 por meio eletrônico via Facebook da Prefeitura, em razão da pandemia COVID-19.
- f) Não houve divulgação/publicidade da LDO nos meios oficiais e no Portal Transparência do Município, como estabelece o art. 37, CF e art. 48, LRF;
- g) Consta na LDO o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros Riscos, conforme estabelece o artigo 4º, §3º da LRF;
- h) Consta da LDO o percentual mínimo de 0,15% e máximo de 2% da receita corrente líquida para a Reserva de Contingência, conforme art.48;
- i) O texto da LOA destaca os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos em seus artigos 7 e 8 (art. 165, § 5º da CF);
- j) Foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA, em de acordo com o art. 48, § 1º, inc. I da LRF. A Audiência Pública foi divulgada em meio oficial, Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso (AMM), em 24/08/2020 - Ed. nº 3.549 e disponibilizado no site da Prefeitura Municipal, informando à população que, em razão da pandemia COVID 19, a audiência pública seria realizada de forma virtual e seria transmitida via Facebook página da Prefeitura de Arenápolis;
- l) Não houve divulgação/publicidade da LOA nos meios oficiais e no Portal Transparência do Município, conforme estabelece o art. 37, CF e art. 48, LRF.
- m) Consta na LOA autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, não obedecendo assim, ao princípio da exclusividade (art. 165, §8º, CF/1988);

16. A partir dessas conclusões a SECEX fez o apontamento **DB08 (apontamentos 2.1 e 2.2)**, que será delineada neste parecer em tópico específico sobre Transparência na Gestão Fiscal.

2.1.3. Das alterações orçamentárias

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

- Créditos adicionais suplementares: R\$ **17.491.404,30**
- Créditos adicionais especiais: R\$ **6.463.694,03**
- Créditos adicionais extraordinários: R\$ **0,00**





18. De acordo com a SECEX, as alterações orçamentárias totalizaram **77,39%** do Orçamento Inicial.

19. A Equipe de Auditoria verificou que não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, tendo sido os créditos adicionais suplementares abertos com prévia autorização legislativa e por decreto do executivo.

20. De outra sorte, a Secex identificou a abertura de créditos adicionais especiais abertos sem prévia autorização legislativa, o que ensejou a **irregularidade FB02**.

21. Também foi identificada a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação nas fontes 24 (R\$ 864.152,00) e 45 (R\$ 55.355,36), o que ocasionou o **apontamento FB03**. Ademais, a Secex identificou que houve transposição, remanejamento ou transferências sem autorização legislativa – **irregularidade FB10** e verificou que não houve a publicação de alguns decretos de abertura de créditos adicionais em meios oficiais e no Portal de Transparência – **irregularidade FC99**.

22. Outrossim, a Secex não constatou a abertura de créditos adicionais sem indicação de recursos orçamentários objeto da anulação parcial ou total de dotações e a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro.

2.1.3.1. Da irregularidade FB02

EDERSON FIGUEIREDO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

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

3.1) Abertura de Créditos Adicionais Especiais no montante de R\$ 525.993,40 sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

23. Verificou a Secex que a Lei nº 1.466/2021 autorizou o Poder Executivo a abrir crédito adicional suplementar no valor de R\$ 320.000,00. No entanto, o Decreto nº 06/2021, abriu crédito adicional especial.





24. De igual maneira, a Lei Municipal nº 1.477/2021 autorizou o Poder Executivo a abrir crédito adicional suplementar no valor de R\$ 235.056,54, mas o Decreto nº 33/2021, abriu um crédito adicional especial o valor de R\$ 205.993,40. Tais fatos totalizaram a abertura de Créditos Adicionais Especiais no montante de R\$ 525.993,40, sem autorização legislativa específica.

25. **Em sede de defesa, o gestor**, inicialmente, alegou que não houve abertura de crédito adicional sem autorização legislativa.

26. Informou que a Lei nº 1.466/2021 autorizou abertura de créditos adicionais para utilização de recursos de exercícios anteriores, superávit financeiro, para fazer frente a custeio de despesas do COVID-19. Da mesma forma, a Lei nº 1.477/2021 autorizou abertura de créditos adicionais para utilização de recursos de superávit financeiro do FUNDEB.

27. Salientou que os Decretos nº 06 e 33 em nada alteraram as dotações indicadas nas leis correspondentes, ou seja, a dotação autorizada nas leis foi devidamente mantida nos decretos.

28. Contudo, confirmou que houve um equívoco no tipo de crédito utilizado, pois os decretos foram abertos como crédito especial, enquanto as leis correspondentes autorizaram créditos suplementares. Salientou que logo que foi identificado o equívoco a equipe técnica da prefeitura encaminhou ao Poder Legislativo projeto de lei para correção das inconsistências.

29. Sustentou que se trata de erro formal que em nada alterou a execução da despesa e que o Poder Legislativo atendeu ao pedido do Executivo e autorizou, por meio da Lei nº 1.520/2021, as devidas correções. Informou também que a referida lei incluiu no PPA e na LDO a ação, a natureza da despesa e a fonte de recursos.





30. Argumentou que, em ambos os casos, tanto na abertura dos créditos como no processo de correção, houve a participação efetiva e direta do Poder Legislativo, que autorizou as referidas despesas e posterior correção.

31. Ao fim, requereu o afastamento do apontamento.

32. A **Equipe Técnica**, acolheu os argumentos da defesa, e sanou o apontamento, destacando que a Lei Municipal nº 1.520/2021, ainda que posteriormente à abertura dos créditos adicionais, alterou o texto das citadas leis para correção do tipo de crédito nelas autorizado.

33. Agiu bem a Equipe Técnica.

34. Restou claro que o equívoco configurou apenas erro formal, uma vez que as leis 1.466/2021 e 1.477/2021, de fato, foram sancionadas anteriormente à edição dos decretos nº 06 e 33 que, por sua vez, trataram da abertura de crédito adicional exatamente como consignados nas respectivas leis. Outrossim, houve a correção do erro por meio da Lei 1.520/2021, a qual também realizou a inclusão das despesas no PPA e na LDO.

35. **Nesse diapasão o Ministério Público de Contas, considera despiciendo tecer maiores considerações e opina por sanar a irregularidade FB02, dado que o equívoco não comprometeu do resultado orçamentário do exercício.**

2.1.3.2. Da irregularidade FB03

EDERSON FIGUEIREDO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

4) 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).

4.1) Foram abertos créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistentes no montante de R\$ 919.507,38. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

36. Em seu **Relatório Técnico Preliminar**, a **Equipe Técnica** constatou a abertura de créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistentes no valor de R\$ 919.507,38, nas fontes de recursos 24 (Outras





Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (não relacionados à educação/saúde/assistência social) e 45 (Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes dos Governos Municipais).

37. **Em sede de defesa o Gestor** alegou que os supracitados créditos foram abertos em fontes de recursos vinculados, sendo a fonte nº 24 autorizada pelas leis nº 1504/2021, 1513/2021, 1528/2021, 1536/2021 e 1483/2021.

38. Ressaltou que todos os créditos abertos na fonte 24 referem-se a convênios, sendo que apenas os repasses financeiros do convênio nº 886554/2019 teve os créditos frustrados no exercício 2021, mas com o repasse concretizado em 04/04/2022, o que permitiu o cumprimento das obrigações assumidas.

39. No caso da fonte 45, sustentou que o valor apurado com “insuficiência” de excesso foi de apenas R\$ 55.355,36. Pontuou que essa fonte representa os recursos advindos de contratualizações entre os municípios da região para repasse ao município de Arenópolis (recursos financeiros para contratação de serviços hospitalares junto ao Hospital Médio Norte localizado em Arenópolis).

40. Aduziu que foram anexados documentos que comprovam que os créditos abertos por “tendência de acesso arrecadação” somente não se concretizaram dentro do exercício em virtude da frustração do repasse financeiro de valor ínfimo, que, por si só, não afetou o equilíbrio financeiro.

41. Frisou que os repasses em atraso, programados inicialmente, para 2021 foram devidamente regularizados em 20/01/2022, 17/02/2022, 22/02/2022, 26/02/2022 e 09/03/2022.

42. Repisou que ambos os recursos são vinculados, ou seja, específicos, assim a abertura de créditos adicionais por excesso/tendência de excesso de arrecadação não pode levar em consideração apenas arrecadação total da receita/fonte, mas o objeto da vinculação, bem com as garantias de manutenção do equilíbrio financeiro. Como reforço a seus argumentos colacionou o Acórdão nº





3.145/2006 - TP em que fica pacificado que a abertura de excesso de arrecadação em fonte vinculada poderá ser realizada, independente o excesso de arrecadação não se refletir na receita total.

43. Por derradeiro requereu saneamento da irregularidade

44. **Após análise da defesa a equipe técnica** sanou o apontamento. Refez os cálculos, ajustando os valores relativos aos convênios efetivamente repassados no exercício de 2021, expurgando do cálculo, tanto os respectivos créditos adicionais, quanto os valores repassados. Ao fim, verificou que a insuficiência de recursos nas contas decorreu de repasses somente efetivados no início de 2022, conforme demonstrado pela defesa.

45. **Posto isso, passa-se à análise ministerial.**

46. O art. 43, caput, da Lei nº 4.320/64 estabelece que a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

47. Já nos termos do § 3º do supracitado dispositivo legal, consideram recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, desde que não comprometidos, aqueles decorrentes do ingresso a maior de receitas apuradas no balanço orçamentário do exercício corrente.

48. Pelo dispositivo legal é possível afirmar que o excesso de arrecadação é calculado através da diferença entre a receita prevista e a realizada, considerando, portanto, a soma de todas as receitas arrecadadas em um determinado período, comparando-as com o montante previsto no mesmo intervalo de tempo.

49. Vale lembrar que o “excesso de arrecadação estimado” pode decorrer também da assinatura de convênios, o qual pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais.





50. Contudo, caso o repasse de recursos não se concretize, e ocorra frustração na receita estimada após firmado o convênio, tal situação não pode ser imputada ao gestor, uma vez que o repasse não se concretizou por motivos alheios à sua vontade. Ademais, para todos os efeitos, os créditos adicionais foram abertos por excesso de arrecadação estimado dentro da tendência observada no exercício.

51. No caso concreto, ficou demonstrado que a insuficiência de recursos na abertura do crédito adicional se deu em virtude da frustração do repasse financeiro em fonte vinculada do convênio nº 886554/2019 (fonte 24) e de recursos advindos de contratualizações entre os municípios da região ao município de Arenópolis (fonte 45), os quais foram regularizados em 2022.

52. Desta forma, o Ministério Público de Contas, dispensa maiores considerações e opina pelo saneamento da irregularidade FB03, dado que os créditos adicionais foram abertos com base no excesso de arrecadação estimado, em razão da assinatura de convênios.

2.1.3.3. Da irregularidade FB10

5) FB10 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_10. Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).
5.1) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Categoria Econômica, configurando transferência, no montante de R\$ 308.774,14, sem autorização legislativa específica - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
5.2) Abertura de Créditos Suplementares com alteração da Programação Orçamentária, alterando o programa e/ou o projeto/atividade, configurando transposição no montante de R\$ 950.387,07, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

53. No Relatório Técnico Preliminar a Equipe Técnica apontou a abertura de créditos adicionais com alteração da categoria econômica, sem autorização legislativa específica, o que configurou transferência, no montante de R\$ 308.774,14. De igual maneira, constatou a abertura de créditos suplementares com alteração da Programação Orçamentária, ou seja, com alteração do programa e/ou o projeto/atividade, sem autorização legislativa específica, o que configurou transposição no montante de R\$ 950.387,07.





54. **Em sede de defesa o Gestor alegou que em todas as leis que tratou de créditos suplementares, as autorizações correspondentes, foram concedidas com base no Artigo 167 da CF. Diante disso, elencou as Leis Municipais nº 1.456/2020 (LOA/2021), nº 1.472/2021 e nº 1.493/2021, nas quais destacou os artigos 4º, 1º e 2º e 1º e 2º, respectivamente.**

55. Nessa toada, entendeu que não houve “ausência de autorização legislativa”, razão pela requereu o saneamento da irregularidade.

56. **Após análise da defesa a equipe técnica manteve o apontamento.** Destacou que a LOA/2021 não contempla autorização para realização de transferência, transposição ou remanejamento e nem poderia, uma vez que tal autorização se trata de matéria estranha à previsão das receitas e à fixação das despesas no orçamento. Portanto, os créditos adicionais abertos com base na autorização insculpida no art. 4º da LOA/2021, e que promoveram a alteração da Categoria Econômica, configurando transferência careceram de autorização legislativa.

57. **Passa-se a análise ministerial.**

58. É preciso enfatizar que o sistema orçamentário brasileiro é regido por uma série de princípios que formam uma teia normativa com vistas a dar estabilidade, consistência e transparência, além de conceder maior controle pelo Poder Legislativo e pela sociedade.

59. Dentre esses princípios está o da exclusividade orçamentária, o qual limita o conteúdo da própria lei orçamentária anual, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido.

60. O § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, dispõe que a Lei Orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão de receitas e à fixação da





despesa, não se incluindo nessa proibição a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e para a contração de operações de crédito.

61. A transposição, remanejamento e transferência de recursos (art. 4º, III e IV, da Lei Orçamentária Anual), devem ser objeto de autorização legislativa específica (art. 167, VI, da Constituição da República) e sua autorização na LOA vulnera a proibição contida no art. 165, § 8º, da Constituição da República.

62. Portanto, qualquer outra matéria tratada na Lei Orçamentária Anual é matéria estranha, e contraria o princípio orçamentário da exclusividade.

63. Por outro lado, é possível prever, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), autorização para realocação de recursos orçamentários por meio de transposições, remanejamentos e transferências, desde que estabelecidos os limites para suas realizações, sendo necessária lei ordinária específica para autorizar novas realocações, caso sejam atingidos os limites estabelecidos na referida peça orçamentária.

64. No caso dos autos, houve a abertura de Créditos Adicionais Suplementares com alteração da Modalidade Econômica, tendo a LOA (Lei Municipal nº 1456/2020) como lei autorizativa, no montante de R\$ 308.774,15. De igual maneira, houve a abertura de Créditos Adicionais Suplementares com alteração da Programação Orçamentária, tendo a LOA como lei autorizativa, no montante de R\$ 925.387,07, fato que transgrediu mandamento constitucional sobre direito financeiro.

65. **Nesse diapasão, o Ministério Público de Contas, opina pela manutenção da irregularidade FB10, dado que as autorizações para transposições, remanejamentos e transferências com base na LOA violaram o 165, § 8º, da Constituição da República e consequentemente o princípio orçamentário da exclusividade.**

66. **Diante disso, cabe recomendação ao Legislativo Municipal para que determine ao chefe do Executivo que observe as normas atinentes as peças de planejamento orçamentárias prescritas na Constituição Federal, fazendo constar no**





âmbito da lei orçamentaria anual apenas o conteúdo referente a previsão da receita e a fixação da despesa (princípio da exclusividade), bem como que abstenha-se de realizar transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

2.1.3.4 Irregularidade FC99

6) FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.
6.1) Ausência de publicação dos decretos de abertura de créditos adicionais em meios oficiais e no Portal de Transparência. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

67. **No Relatório Técnico Preliminar a Equipe Técnica** apontou que os decretos de abertura de créditos adicionais não foram publicados em meios oficiais e no Portal de Transparência.

68. **Inicialmente o gestor alegou** que todos os créditos adicionais foram devidamente abertos e oficializados pelo Executivo municipal por meio de decretos. Da mesma forma, foram amparados por autorizações legislativas, de acordo com as diversas leis publicadas.

69. Frisou que, além de serem publicados no mural da Prefeitura, também foram auditados tendo seus resultados apresentados no relatório técnico preliminar.

70. Argumentou que, buscando aperfeiçoar os controles e cumprir 100% as determinações legais e entendimento do TCE, disponibilizou os decretos do exercício de 2022 no portal transparência da prefeitura.

71. Alegou que a ausência de publicação dos decretos em Diário Oficial não afetou a legalidade das autorizações e que as devidas correções e procedimentos estão sendo tomadas, conforme publicações dos atuais decretos no site da prefeitura. Neste ponto, apresenta *print* da tela do Portal Transparência do Município, “Área de Publicações”, opção “DECRETO SUPLEMENTAR 2022”.





72. Por fim, aduziu que a situação, por si só, não é suficiente para macular os excelentes resultados obtidos pela gestão municipal na execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2021.

73. Malgrado as alegações da defesa, a **equipe técnica** manteve o apontamento. Destacou que “todos” os Decretos foram publicados na mesma data, 26/08/2022, ou seja, após a ciência da irregularidade. Pontuou ademais que se faz necessário observar o momento da publicação e da disponibilização dos documentos, de forma que os Decretos de abertura de créditos adicionais devem ser publicados em meio oficial e disponibilizadas no Portal da Transparência do município tão logo sejam editados.

74. **Passa-se a análise ministerial.**

75. É importante destacar que, pelo princípio da publicidade, a administração tem o dever de manter plena transparência de toda a sua atuação, notadamente sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, de forma a propiciar o conhecimento público, tornando claro e compreensível, de modo a permitir o controle social dos atos administrativos, conforme inteligência do artigo 37, caput, da CF/1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (grifei)

76. Assim, a disciplina do artigo acima transcrito, se reveste de importância ímpar para a efetividade dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, reforça a essencialidade da transparência dos atos administrativos para o alcance de uma Administração proba e eficiente.

77. Ademais, para que os atos sejam considerados válidos e conhecidos externamente pela sociedade, é necessário que eles sejam publicados e divulgados em Diário Oficial, por se tratar de atos gerais, dirigidos a destinatário indeterminado





(coletivo) e para que assim possam iniciar a ter seus efeitos, ou seja, a publicação em Diário Oficial dos decretos executivos é condição de eficácia do ato administrativo.

78. Além disso, o dever de publicidade relaciona-se, também, ao direito à informação, que consta no rol de direitos e garantias fundamentais (artigo 5º da CF/1988), conforme Di Pietro⁵ leciona:

O inciso XIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

79. No caso dos autos, o Gestor confirmou que os Decretos editados em 2021 não tiveram a publicidade adequada, haja vista terem sido anexados apenas no mural da Prefeitura, de modo que o cidadão deveria se deslocar até o paço municipal para obter acesso à informação.

80. De outra banda, não se pode olvidar que o apontamento proporcionou efeitos pedagógicos, uma vez que, após ser notificado da irregularidade, em 16/08/2022, o Gestor providenciou a publicação dos Decretos editados em 2022 no Portal transparência do município.

81. **Não obstante a não publicação em diário oficial este Ministério Público de Contas entende que o apontamento FC99 pode ser sanado, haja vista o alcance e efeitos positivos da atuação deste Tribunal, sem prejuízo da recomendação para que o Poder Legislativo determine ao chefe do Executivo que edite e publique seus decretos executivos relativos à abertura de créditos adicionais suplementares, em meios oficiais, disponibilizando-os à sociedade no Portal Transparência da prefeitura no momento da sua edição.**

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

⁵ DI PIETRO, Mara Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999





82. Para o exercício de 2021, a **Receita total** atualizada após as deduções, e considerando a receita intraorçamentária, foi de R\$ 42.285.053,97, sendo arrecadado o montante de R\$ 46.414.631,85, conforme demonstrado no Relatório Técnico Preliminar (Doc. Dig. n. 178117/2022, fls. 23).

83. Já a **Despesa autorizada**, para o exercício de 2021, inclusive intraorçamentária, foi de **R\$ 43.743.388,22**, sendo realizado (empenhado) o montante de **R\$ 43.226.947,21**, liquidado **R\$ 38.976.793,24** e pago **R\$ 38.576.460,24**.

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

Quociente de execução da receita (QER) – 1,0976
Valor previsto: R\$ 42.285.053,97
Valor arrecadado: R\$ 46.414.631,85

Quociente de execução da despesa (QED) – 0,9881
Despesa autorizada (atualizada): R\$ 43.743.388,22
Despesa executada: R\$ 43.226.947,21

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

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

Quociente de resultado da execução orçamentária (QREO) – 1,0993
Receita arrecadada: R\$ 46.414.631,85
Despesa consolidada: R\$ 43.226.947,21
Crédito Adicional: R\$ 1.105.335,18

87. Assim, verifica-se que os resultados indicam que a receita arrecadada é **maior** que a despesa realizada (**superávit orçamentário de execução**).

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





88. Para o estudo da previsão e execução dos Programas de Governo, sob a ótica da execução orçamentária, a Equipe Técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro 3.3 em seu Relatório Técnico Preliminar (fls. 97, doc. Dig. n. 178117/2022).

89. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de **R\$ 43.743.388,22**, sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 43.226.947,21**, o que corresponde a **98,81%** de execução de recursos em relação ao que foi previsto, destacando que 25 programas, do total de 26, obtiveram execução acima de 90%.

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

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

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

92. Em cumprimento ao normativo o **Município de Arenópolis** criou 10 programas/ações, tendo contabilizado:

TOTAL	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
	R\$ 1.389.983,87	R\$ 1.335.102,79	R\$ 1.335.096,99

93. A SECEX constatou que, conforme apresentado no Tópico 4.1.5 do Relatório Técnico Preliminar⁶, as receitas e despesas específicas para o enfrentamento do Covid-19 foram todas contabilizadas no detalhamento 074000, em conformidade com a RN nº 04/2020.

⁶ Documento digital n. 178117/2022 – páginas 32





2.1.6. Da gestão financeira e patrimonial no exercício analisado

94. Com relação aos restos a pagar, verificou-se que para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa empenhada, **0,1075 foram** inscritos em restos a pagar. Notou-se, ainda, que para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar (Processados e Não Processados), há **R\$ 1,9786** de disponibilidade financeira geral.

95. Averiguou-se, ainda, que a **dívida consolidada líquida é negativa, pois as disponibilidades são maiores que a dívida pública consolidada**, indicando cumprimento do limite legal (artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001).

96. Analisando o **Quociente da Situação Financeira (QSF)**, verificou-se que o município apresentou superávit financeiro de **R\$ 4.722.402,81**, conforme consta no Quadro 6.1 do Relatório Técnico Preliminar (doc. Dig. n. 178117/2022, fls. 113).

97. Em análise ao **Grau de Autonomia Financeira do Município**, consignou a Secex **dependência financeira** do Município, em relação às receitas de transferência, de **82,80%**.

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

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

EDUCAÇÃO		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	18,24%
FUNDEB (Lei 11.494/2007)	70% (EC 108/2020 e Lei n. 14.113/2020)	57,98%





SAÚDE		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	29,61%

PESSOAL - Arts. 18 a 22 da LRF		
Gasto do Executivo	54,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	53,31%
Gasto do Poder Legislativo	6,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "a" da LRF)	1,67%
Gasto do Município	60,00% da RCL (máximo)	54,98%

REPASSES AO PODER LEGISLATIVO		
Exigências Constitucionais	Valor Máximo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Art. 29-A da CF/88	7,00%	6,99%

99. Observa-se que o percentual de 18,24% aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não assegura o cumprimento do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em desacordo com o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

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

101. No entanto, há necessidade de recomendação ao Poder Legislativo para que determine a Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, que complemente os gastos até o exercício 2023, conforme disposto no parágrafo único do art. 119, do ADCT, inserido pela EC 119/2022, no caso o percentual de 6,76% (R\$ 1.397.365,95), aplicado a menor.

102. Em que pese não caber responsabilização a Secex requereu esclarecimentos ao Gestor o que foi realizada em conjunto com a irregularidade AB99.





103. Ainda sobre limites constitucionais, a Equipe Técnica verificou que o Município apresentou o montante de recursos disponíveis do FUNDEB no montante de R\$ 7.447.753,10. Deveria ter sido destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício o valor de R\$ 5.213.427,10, correspondente a 70% do total dos recursos disponíveis. Contudo, o montante aplicado foi de apenas R\$ 4.318.710,87, o que corresponde a 57,98% do total dos recursos disponíveis o que ensejou a **irregularidade AB99**, a seguir delineada.

2.1.7.1. Irregularidade AB99

EDERSON FIGUEIREDO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

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

1.1) Não atendimento do percentual mínimo de aplicação de 70% do total dos recursos disponíveis do Fundeb para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica. - Tópico - 6.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB

104. **Em sede de defesa o Gestor alegou** que os apontamentos refletiram as dificuldades que a situação de calamidade pública causada pela pandemia do coronavírus causou ao município em 2021.

105. Salientou que o exercício de 2021 foi marcado pelo ápice das restrições sanitárias impostas aos municípios e cidadãos de todo país, em virtude da pandemia. Essas restrições, dentre outros os impactos, afetou diretamente a área educacional, não apenas na educação pública, como na educação particular, tanto no nível de municípios, como estado e governo federal.

106. Destacou que no município de Arenópolis não foi diferente, onde o estado de calamidade pública impôs restrições e paralisações das aulas presenciais em todas as unidades escolares do município praticamente em todo exercício.

107. Frisou que com a paralisação das aulas presenciais diversas atividades escolares deixaram de ser realizadas, sendo que a maioria delas tem impacto direto





nos gastos/despesas orçamentárias da educação, tais como despesa com transporte escolar, manutenção de veículos, combustíveis, materiais de expediente, energia e telefone, contratações temporárias, com impacto direto nos gastos do FUNDEB.

108. Defendeu que em 2021, por força da lei nº 173/2020, não houve atualização do piso do magistério pelo governo federal, que por consequência manteve o salário dos profissionais da educação sem correções/aumentos. Da mesma, a paralisação das aulas trouxe significativa economia nas despesas com contratações temporárias de profissionais da educação, com impacto direto na aplicação dos recursos do FUNDEB 70%.

109. Especificamente sobre o FUNDEB, ressaltou que deve ser considerado que na contramão das “reduções” despesas, com nova legislação (EC nº 108/2020, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020) ocorreu um aumento do cálculo do FUNDEB, com aumento dos repasses financeiros aos municípios.

110. Pontuou que em Arenápolis o aumento do repasse do FUNDEB em comparação exercício anterior foi de R\$ 2.509.215,84, o que corresponde um acréscimo de 51,44%.

111. Aduziu que entendendo as dificuldades dos municípios e de seus gestores, o TCE/MT, através da Resolução Consulta nº 18/2021, tratou das sanções oriundas do estado de calamidade provocado pelo COVID-19 e seus efeitos sobre a determinação constitucional de aplicação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB.

112. Sustentou que Tribunal, de forma coerente, e aplicando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, especialmente em função dos obstáculos e dificuldades do gestor, decidiu atenuar os efeitos de possíveis descumprimento na aplicação mínima de 70% do FUNDEB, oportunizando o gestor de justificar-se com comprovação de medidas adotadas para evitar tal situação.





113. Destacou que ele e sua equipe financeira e educacional buscou minimizar a situação, com a concessão de abono aos profissionais da educação, por meio de autorização legislativa alcançada pela Lei nº 1.537/2021.

114. Defendeu que os atos praticados pela gestão municipal com a concessão do abono salarial dos professores da educação (14º salário) constituíram medidas efetivas, no sentido de valorizar os profissionais e, principalmente, medidas na busca de atenuar e/ou reduzir os impactos da situação.

115. Quanto a não aplicação do percentual mínimo de 25% das receitas de impostos na manutenção e Desenvolvimento do ensino, alegou as alterações promovidas pela emenda constitucional nº 119/2022, a qual impede a responsabilização do gestor.

116. Por derradeiro, requereu que os apontamentos sejam sanados por uma questão de razoabilidade e proporcionalidade.

117. A **Secretaria de Controle Externo** manteve o apontamento, destacando que o item 9 da Resolução de Consulta nº 18/2021, disciplina que o não atingimento do mínimo constitucional na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica deveria ser justificado e comprovado pelo gestor no momento da prestação de contas a este Tribunal de Contas. Entendeu, que, portanto, trata-se de obrigação e não de liberalidade do Gestor, que deveria ter sido apresentada quando do encaminhamento da prestação de contas do exercício de 2021, o que não foi observado.

118. Acentuou que, apesar de trazer, nesse momento, argumentos justificativos, não foi apresentada nenhuma comprovação de suas alegações, a não ser a Lei Municipal nº 1.537, de 23 de dezembro de 2021.

119. Discorda-se da Equipe Técnica. Passa-se a análise.

120. De fato, a análise da situação requer cautela.





121. Isso porque, a pandemia e o temor pelas consequências da Covid-19 fizeram com que quase a totalidade da rede pública de ensino paralisasse suas atividades, o que dispensou a realização de muitas despesas, como material de expediente, contratações temporárias e programa de transporte escolar.

122. Por outro lado, apesar das aulas não terem sido presenciais, houve a necessidades de os municípios adotarem medidas não consideradas diretamente de natureza educacional como fornecimento de alimentação aos estudantes e suas famílias e emprego de segurança sanitária nas escolas, além do fornecimento de equipamentos e acesso à internet para garantir condições mínimas de ensino e aprendizagem.

123. Associado a isso, deve ser lembrado que durante este período houve queda na arrecadação, a necessidade de direcionar maior volume de recursos próprios para ações de saúde, relacionadas à prevenção de contágios e tratamento das pessoas infectadas, além da adoção de medidas de apoio às atividades econômicas com o intuito de amenizar os efeitos sociais do desaquecimento das atividades produtivas.

124. Por esta razão, a situação deve ser ponderada sob a perspectiva da razoabilidade. Até porque, o município não apresentou tal irregularidade em anos anteriores, sendo no exercício de 2020 aplicado no FUNDEB, o equivalente a 61,56% do total da receita base.

125. Outrossim, malgrado o não atingimento do percentual estipulado em lei, vislumbra-se que o município realizou estudos e editou a Lei Municipal nº 1.537/2021 que contribuiu para atenuar e/ou reduzir os impactos da situação nos profissionais do magistério.

126. Assim, em que pese o estado de calamidade, que por si só, não dispensa o cumprimento do mínimo constitucional, os obstáculos e as dificuldades





reais enfrentadas pelo gestor, bem como seus esforços dispendidos, não podem ser desconsiderados nesse momento.

127. Sobre o princípio da razoabilidade, Fábio Corrêa Souza de Oliveira (OLIVEIRA, 2003, p.92) conceitua que:

“...o razoável é conforme a razão, racionável. 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 data comunidade.”

128. À vista do exposto, este Ministério Público de Contas, opina pela manutenção do achado, tendo em conta a não observância dos ditames constitucionais, mas entende razoável a aprovação das contas, em razão da situação excepcional vivenciada.

129. No entanto, há necessidade se alertar a Gestão Municipal, que o achado se constitui uma falha grave, e a opinião por parecer prévio favorável restringe-se ao exercício de 2021, tendo em conta os efeitos da pandemia e as recentes alterações legislativas. Contudo, para a análise das contas de 2022, havendo o descumprimento da vinculação constitucional de recursos para a educação e/ou FUNDEB, o posicionamento de Parecer Prévio Contrário poderá ocorrer, haja vista o controle da pandemia, retorno das atividades econômicas e das aulas presenciais.

130. Manifesta-se também pela expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que este determine ao Chefe do Executivo para que a diferença percentual do mínimo constitucional exigido pelo art. 212-A da CF/88 (com redação dada pela emenda constitucional nº 108, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020⁷ e Decreto nº 10.656/2021), não aplicado na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB do exercício de 2021, seja incluso no orçamento do ente federado para o exercício subsequente.

⁷ Com alterações feitas pela Lei nº 14.276/2021





131. Em tempo, faz-se oportuno destacar que a presente irregularidade foi classificada pela sigla AB99 que nos remete à natureza grave, porém em análise de demais Contas de Governo municipais, conseguimos extrair que as Equipes de Auditoria desta Corte classificam a mesma infração com siglas de natureza distintas, sendo que em muitas vezes esse mesmo ponto irregular é classificado como AA03, de natureza gravíssima, ou seja com “maior potencial”.

132. Muito embora a classificação das irregularidades seja discricionária das Secretarias de Controle Externo, compreende-se a necessidade de uniformização das classificações, não diferenciando o potencial de gravidade entre municípios que apresentem o mesmo ponto de infração administrativa. Com isso, esse *Parquet* de Contas não vislumbra o condão de mácula às contas de governo, embora a natureza de classificação da irregularidade mantida.

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

133. No que concerne à observância do Princípio da Transparência, no exercício de 2021, consignou a Secex que as peças orçamentárias não foram devidamente publicadas nos meios oficiais o que ensejou a irregularidade **DB08, apontamento 2.1 e 2.2.**

134. Constatou que as audiências públicas para avaliação e cumprimento das metas fiscais, foram realizadas, nos termos do art. 9º, §4º, da LRF, em 25/05/2021 (1º quadrimestre), 28/09/2021 (2º quadrimestre), 26/01/2022 (3º quadrimestre).

135. A Prestação de Contas Anual foi encaminhada à Corte de Contas em 17/03/2022, dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa n. 36/2012-TCE/MT-TP. Ademais, o Presidente da Câmara Municipal encaminhou declaração a este Tribunal de Contas atestando que as contas anuais de governo, foram colocadas à disposição de todos os contribuintes municipais, para exame e apreciação, nas dependências do Poder Executivo a partir de 15/02/2022 e na sede do Poder Legislativo a partir de 14/03/2022.





136. Feitas essas considerações, passa-se a análise da irregularidade DB08.

2.1.8.1. Irregularidade DB08

EDERSON FIGUEIREDO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

2) 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).

2.1) A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021 foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) e foi disponibilizada no Portal Transparência da prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). No entanto, os demonstrativos dos Anexos obrigatórios que integram LDO/2021 não foram publicados tampouco divulgados no Portal da Transparência. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

2.2) A Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021 foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) e foi disponibilizada no Portal Transparência da prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). No entanto, os demonstrativos dos Anexos obrigatórios que integram LOA/2021 não foram publicados tampouco divulgados no Portal da Transparência. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

137. Segundo a Secex a LDO e a LOA foram publicadas no Jornal Oficial Eletrônico dos municípios e no Portal de Transparência da Prefeitura de Arenópolis sem os Anexos obrigatórios que as integram.

138. O Gestor apresentou defesa em conjunto para os dois apontamentos.

139. Inicialmente alegou que as leis de planejamento foram sancionadas em 2020, razão pela qual a responsabilidade pela publicação dos anexos, era da gestão anterior.

140. Salientou que os anexos e demonstrativos das peças de planejamento para o exercício de 2022, encontram-se devidamente publicadas e disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal.

141. Ao fim, requereu o afastamento do achado.

142. A Secretaria de Controle Externo sanou os apontamentos, pois entendeu que a ausência de publicação dos anexos da LDO/2021 e LOA/2021 foi um





fato ocorrido na gestão anterior, e que não justo que o atual Gestor seja por ele responsabilizado.

143. **Passa-se a análise ministerial.**

144. Como sabido, a Administração Pública tem o dever de manter plena transparência de toda a sua atuação, notadamente sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, de forma a propiciar o conhecimento público e permitir o controle social dos atos administrativos, conforme inteligência do artigo 37, caput, da CF/1988.

145. Nesse sentido, para que os atos possam iniciar seus efeitos, ser considerados válidos e conhecidos externamente pela sociedade, é necessário que sejam publicados no Diário Oficial e divulgados no Portal Transparência do município. Em outras palavras, a publicação da LDO e da LOA é condição de eficácia da peça de planejamento.

146. Em que pese os anexos obrigatórios da LDO/2020 e da LOA/2020 não terem sido publicados, fato é que houve a publicação dessas leis em site da Prefeitura e no Diário Oficial. Diante disso, por uma questão de razoabilidade, entende-se que o apontamento pode ser sanado, tendo em conta que a publicidade não foi como um todo prejudicada.

147. De mais a mais, de fato não é exigível e nem razoável a publicação *in totum* da LDO na imprensa oficial com seus respectivos anexos, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode alcançar, mas apenas uma versão mais simplificada com a respectiva indicação do endereço eletrônico onde se pode ter acesso à integralidade dessa peça de planejamento.

148. Vale ressaltar ainda que mesmo que houvesse alguma irregularidade neste sentido, a responsabilidade não deveria recair sobre a atual gestão.

149. A despeito do exposto, este *Parquet* considera importante recomendar que o Poder Legislativo oriente ao Poder Executivo para que este informe, tanto no





texto da publicação das leis de planejamento (LDO e LOA), quanto na página principal da prefeitura, o endereço eletrônico em que se encontram as referidas peças de planejamento e seus anexos obrigatórios.

150. Diante do exposto, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **saneamento** dos apontamentos 2.1 e 2.2 ambos da irregularidade DB08, sem prejuízo da sugestão ao Poder Legislativo que recomende ao Poder Executivo para que este informe, tanto no texto da publicação das leis de planejamento, quanto na página principal da prefeitura, o endereço eletrônico em que se encontram as referidas peças de planejamento e seus anexos obrigatórios.

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

151. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, a equipe de auditoria inicialmente ressaltou que o **Parecer Prévio nº 162/2021 - TP**, que julgou as contas do exercício de 2020, foi deliberado na sessão do dia 15/12/2021. A Secex, de maneira correta, entendeu que o gestor não teve tempo hábil para cumprir as recomendações lançadas no supracitado parecer prévio.

152. Diante desse quadro, a equipe de *experts* fez uma análise levando em conta o cumprimento das recomendações do Parecer Prévio nº 120/2021 relativo à Contas Anuais de Governo de 2019, processo nº 88404/2019. Nesse ponto, a SECEX analisou as seguintes recomendações e determinações:

recomendando ao Poder Legislativo de Arenápolis que:

a) determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:

I) observe o limite da despesa total com pessoal constante no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, adotando as providências preconizadas nos artigos 22 e 23 do referido diploma legal para recondução do índice dos referidos gastos ao patamar legal;

II) realize os repasses dos duodécimos ao Poder Legislativo, impreterivelmente, até o dia 20 de cada mês, em observância ao art. 168 da CF e a fim de não incidir na conduta descrita no artigo 29-A, § 2º, inciso II da CF/88;

III) observe as regras de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal), de modo a instituir e cumprir a programação orçamentária e





financeira, acompanhar as metas de resultado primário e nominal, realizar limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO e outras ações cabíveis para assegurar o equilíbrio das contas públicas;

IV) divulgue no Portal Transparência da Prefeitura todas as informações exigidas no artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000, propiciando aos cidadãos o efetivo exercício do controle social;

V) implemente políticas de gestão e controle efetivo do equilíbrio fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF), a fim de que haja disponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar por fontes de recursos, adotando, se necessárias, medidas de contingenciamento, mediante a limitação de empenho e de movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

VI) elabore a lei orçamentária anual, nos termos dispostos no artigo 5º da Lei Complementar nº 101/2000, de modo a garantir a sua compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias;

VII) atenda a todas as solicitações de informações provenientes deste tribunal, permitindo, dessa forma, o pleno exercício do controle externo, em observância aos artigos 215 da Constituição do Estado de Mato Grosso, 36, § 1º, da Lei Complementar nº 269/2007 e 284-A, VI, da Resolução Normativa nº 14/2007;

VIII) na elaboração da Lei Orçamentária Anual, destaque os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, conforme preceitua o artigo 165, §5º, da Constituição Federal; e,

IX) elabore a lei de diretrizes orçamentárias em observância às disposições do art. 4º, §§ 1º e 2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprimorando as técnicas de previsão de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município, bem como compatibilizando-as com as peças de planejamento e instruindo a elaboração do demonstrativo de metas anuais com a metodologia e memória de cálculo, a fim de justificar o resultado pretendido, em comparação com as metas fixadas nos três exercícios anteriores e com a real estimativa para os dois exercícios subsequentes, visando evidenciar a consistência de tais metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; e,

b) recomende ao Chefe do Poder Executivo que:

I) determine ao setor de contabilidade que realize corretamente os registros contábeis das despesas com pessoal, a fim de separar as verbas de natureza remuneratória das indenizatórias, evitando assim que o percentual de gasto com pessoal seja indevidamente aumentado; e,

II) reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais nas próximas leis orçamentárias anuais.

153. Em análise as determinações expedidas, certificou à Secretaria de Controle Externo que não foi atendida somente a recomendação disposta na alínea “a”, item IV, uma vez que foi consignado irregularidade no relatório técnico Preliminar. Contudo, insta mencionar que tal apontamento foi sanado após análise da defesa.





154. Destacou, ainda, que a recomendação aposta na alínea “a”, item IX não foi objeto de análise nas contas anuais do exercício de 2021.

155. Ademais, em consulta realizada no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT⁸, no período compreendido entre 01/01/2021 a 31/12/2021, verificou-se que foram identificados 06 processos de fiscalização, sendo 01 monitoramento⁹, 03 Representações de Natureza Externa¹⁰ e 02 Representações de Natureza Interna¹¹.

2.2. Das Condições excepcionais a serem observadas no exercício analisado

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

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

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

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

⁸ Site: <https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/info/index>

⁹ Processo nº 9806/2021

¹⁰ Processo nº 529460/2021, 529478/2021, 552321/2021

¹¹ Processo nº 510351/2021, 608777/2021





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

2.3 Análise de regularidade da gestão previdenciária

160. O Regime Próprio de Previdência do município não foi analisado pela Secretaria de Controle Externo.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

161. Foi verificada a ocorrência de irregularidades ligadas a limites constitucionais, gestão fiscal e financeira e planejamento e orçamento, classificadas sob as siglas **AB99, DB08, FB02, FB03, FB10 e FC99** e sugeridas recomendações com vistas o cumprimento pelo município das normas de regência sobre a matéria.

162. Ressalta-se que as irregularidades **DB08, FB02, FB03** foram sanadas por este *Parquet* em concordância com a equipe Técnica. Por outro lado, a **irregularidade FC99** foi sanada somente por este *Parquet* de Contas.

163. Malgrado a não aplicação do mínimo constitucional de 70% na Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, entende-se que tal situação se restringiu ao exercício de 2021, ante a pandemia de Covid-19 e o aumento de despesas relacionados a área educacional, mas não considerados diretamente “manutenção e desenvolvimento do ensino” como estrutura e suporte de internet, melhorias sanitárias nas escolas e fornecimento de alimentos para os alunos e suas famílias, motivo pelo qual manifestou-se por manter a irregularidade, sem, contudo, opinar pela rejeição das contas.





164. Vale lembrar também que o município realizou estudos e editou a Lei Municipal nº 1.537/2021 que contribuiu para atenuar e/ou reduzir os impactos da situação nos profissionais do magistério.

165. Dessa maneira entendeu-se que a situação não pode ensejar, prolação de parecer desfavorável, sendo eficiente expedir a recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que obedeça aos mandamentos constitucionais, bem como que inclua, no orçamento seguinte, ou seja, exercício de 2022, a diferença na aplicação com a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, como forma de compensação pelo não cumprimento do percentual no exercício de 2021, conforme delineado neste Parecer Ministerial.

166. Conforme apontado no item 2.1.1. deste parecer, o Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM) não foi satisfatório. Entretanto, apesar do conceito C (gestão em dificuldade) observou-se, que o município obteve uma pequena melhora em relação ao exercício anterior (2019).

167. No tocante à **gestão fiscal e orçamentária**, verifica-se que o Município se manteve dentro do quadro esperado, em respeito às normas de responsabilidade fiscal, fazendo-se importante destacar que as despesas permaneceram abaixo do montante de recurso arrecadado.

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

3.2. Conclusão





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

a) pela deliberação de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Arenópolis/MT**, referentes ao **exercício de 2021**, nos termos do artigo 26, da Lei Complementar nº 269/2007, sob a administração da **Sr. Ederson Figueiredo**;

b) pelo **afastamento das irregularidades DB08, FB02, FB03 e FC99**;

c) pela **recomendação ao Poder Legislativo Municipal** para que recomende ao Chefe do Poder Executivo que:

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

c.2) informe, tanto no texto da publicação das leis de planejamento, quanto na página principal da prefeitura, o endereço eletrônico em que se encontram as referidas peças de planejamento e seus anexos obrigatórios.

d) pela **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Chefe do Poder Executivo que:

d.1) determine ao chefe do Executivo que edite e publique seus decretos executivos relativos à abertura de créditos adicionais suplementares, em meios oficiais, disponibilizando-os à sociedade no Portal Transparência da prefeitura no momento da sua edição.

d.2) que complemente os gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino até o exercício 2023, conforme disposto no parágrafo único do art. 119, do ADCT, inserido pela EC 119/2022, no caso o percentual de 6,76% (R\$ 1.397.365,95), aplicado a menor.





d.3) a diferença percentual do mínimo constitucional exigido pelo art. 212-A da CF/88 (com redação dada pela emenda constitucional nº 108, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020¹² e Decreto nº 10.656/2021), não aplicado na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB do exercício de 2021, seja incluso no orçamento do ente federado para o exercício subsequente.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 05 de outubro de 2022.

(assinatura digital)¹³
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹² Com alterações feitas pela Lei nº 14.276/2021

¹³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

