



PROCESSO Nº : 41.262-7/2021 (AUTOS DIGITAIS)
377791/2017 PLANO PLURIANUAL (APENSO)
1244/2021 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (APENSO)
100196/2022 CONTAS ANUAIS DE GOVERNO (APENSO)
255557/2020 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (APENSO)

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE PEIXOTO DE AZEVEDO

GESTOR : MAURÍCIO FERREIRA DE SOUZA

RELATOR : GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

PARECER Nº 4.789/2022

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PEIXOTO DE AZEVEDO. EXERCÍCIO DE 2021. IRREGULARIDADES CONCERNENTES A LIMITES CONSTITUCIONAIS E PRESTAÇÃO DE CONTAS. ALEGAÇÕES FINAIS. RATIFICAÇÃO DO PARECER MINISTERIAL N. 4.213/2022.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da apreciação das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo/MT**, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do **Sr. Maurício Ferreira de Souza** no período de 01/01/2021 até 31/12/2021.

2. Em respeito ao art. 110, parágrafo único, da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), retornam os autos ao Ministério Público de Contas para análise das alegações finais apresentadas pelo gestor, no documento digital n. 192170/2022.

3. É o breve relatório.





2. MÉRITO

4. Na análise das Contas Anuais foi verificada a ocorrência de irregularidades ligadas a planejamento e orçamento, contribuições previdenciárias, limites constitucionais e transparência fiscal, classificadas sob as siglas **DA05, DA07, DB99 e FB02 AA03 e MC02** e sugeridas recomendações com vistas o cumprimento pelo município das normas de regência sobre a matéria.

5. Ressalta-se que os apontamentos **DA05, DA07, DB99 e FB02** foram sanados por este *Parquet* em concordância com a Equipe Técnica. Por outro lado, foram mantidos os apontamentos **AA03 e MC02**. Ao fim, este *Parquet* manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Favorável, das Contas Anuais de Governo do Município de Peixoto de Azevedo.

6. Devidamente notificado para apresentar alegações finais, o gestor apresentou suas considerações apenas para irregularidades mantidas, quais sejam: AA03 e MC02.

7. **Para o AA03** - Não aplicação do percentual mínimo de 70% na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício - repisou o alcance da Lei nº. 14.276/2021, em atenuar as despesas realizadas pelos jurisdicionados com o pagamento dos Profissionais da Educação Básica, que muito embora tenham sido realizados com os recursos destinados aos 30% do FUNDEB, mas que, sob novo conceito trazido pela nova norma, pertencem a parcela destinadas ao FUNDEB 70%.

8. Reforçou a possibilidade de retroatividade da lei penal prevista no art. 5º, XL, da Constituição Federal, segundo o qual a lei mais benéfica retroage, e não apenas a lei penal incriminatória.

9. Alegou que maior fonte de resistências à ideia da retroatividade da norma jurídica, é, sem dúvida alguma, o pensamento punitivista que tomou conta da





jurisdição no Brasil, e a tempos tem se estendido para os processos administrativos de auditorias externa nos Tribunais de Contas.

10. Defendeu que a administrativização do poder estatal de punir gera a banalização das atividades que lhe correspondem, que ficam sendo vistas apenas como coisas práticas como uma atividade de mera aplicação silenciosa das regras sancionadoras, sem levar em consideração a busca pela verdade real dos fatos.

11. Sustentou que a retroatividade de lei mais benéfica é um princípio geral de Direito, previsto na Constituição Federal, e também prevista no Código Tributário Nacional, especificamente nos dizeres encontrados no artigo 106, que prevê a possibilidade expressa de aplicação da lei a fatos pretéritos, quando se tratar de norma que beneficie o contribuinte.

12. Aduziu que os princípios devem condicionar a aplicação do direito em suas mais diversas searas, de forma horizontal e independentemente da natureza do direito material envolvido, sendo incontroverso que, sua aplicação merece ser reconhecida em relação à retroatividade da norma mais benéfica, dada a relevância social e jurídica de tal princípio geral de Direito.

13. Pontuou que a mesma circunstância, utilizada pelo constitucionalista para justificar a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Penal, impõe igualmente a sua aplicação nos demais ramos do direito e, mais especificamente, no âmbito do Direito Administrativo sancionador. Isso porque, conforme mencionado acima, a Constituição Federal consagra, no Art. 5º, XL, a retroatividade da norma mais benigna como princípio geral de Direito, precisamente no intuito de evitar que os cidadãos sejam prejudicados com a aplicação ou cumprimento de pena ou sanção por fato que norma posterior passou a considerar lícito.

14. Ressaltou que trata-se de uma garantia fundamental, que aliás, está absolutamente ligada aos princípios da razoabilidade e da legalidade e mesmo ao dever de coerência que deve ser observado pela Administração Pública e, de forma geral, pelo próprio Estado e que a lógica do art. 5º, XL, da Constituição Federal deve ser aplicada





no âmbito do processo administrativo sancionador, pois a literalidade do dispositivo constitucional não induz que a retroação da norma mais benéfica se limita ao Direito Penal.

15. Frisou que especificamente em relação à retroatividade da norma mais benéfica, a jurisprudência dos tribunais pátrios também caminha no sentido de admitir a sua aplicação no âmbito do Direito Administrativo sancionador. Nesse ponto colacionou decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

16. Acentuou que a leitura que se deve fazer do art. 5º, XL da Constituição, segundo o qual a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu, deve levar à inevitável conclusão de que o termo penal abrange todas as regras sancionadoras, seja qual for a sua natureza, e que o benefício que proporciona também pode ser de qualquer espécie, seja material ou processual.

17. Destacou que na instrução dos autos do processo nº. 41.178-7/2021 - Contas Anuais de Governo do Exercício de 2021 da Prefeitura de Porto dos Gaúchos/MT, a Secex entendeu ser perfeitamente possível considerar no cálculo da despesa do FUNDEB 70%, aquelas realizadas antes da alteração da norma.

18. Salientou que em homenagem a isonomia, deverá ser computada, a quantia de R\$ 6.068.000,90 (seis milhões e sessenta e oito mil reais e noventa centavos), exposto no detalhamento apurado pela Defesa, acompanhado de cópia das folhas de pagamentos de janeiro a dezembro de 2021, relativo aos profissionais da educação básica definidos pela Lei Complementar nº. 116/2011, bem como deveria ser acrescido aos valores a quantia relativa à contribuição ao Regime Próprio de Previdência - RPPS de Paranatinga/MT, equivalente a 14% sobre a remuneração básica apurada pela Defesa, no valor de R\$ 849.520,13 (oitocentos e quarenta e nove mil e quinhentos e vinte reais e treze centavos), elevando o percentual apurado para 71,05%.

19. Realçou ainda que o Tribunal de Contas Mato-grossense editou a Resolução nº. 06/2021, para os casos do não atingimento dos 25% das despesas em





ações de educação e essa atenuante foi estendida ao FUNDEB 70%, conforme decidido nos Autos do Processo nº. 10.079-0/2020, Contas Anuais de Governo do Exercício de 2020 da Prefeitura de Luciara.

20. Ao fim, requereu que em homenagem a isonomia, seja utilizado a mesma metodologia feita pela Equipe de Instrução que procedeu a análise das Contas Anuais de Governo de 2021, Prefeitura de Porto Alegre do Norte/MT (S/C)1, agregando as despesas demonstrada pela defesa.

21. **Feitas essas considerações, passa-se a análise ministerial.**

22. Preliminarmente, cumpre exaltar que não se está analisando nestes autos a retroatividade ou irretroatividade de lei sancionadora ou a possibilidade de aplicar o princípio da retroação de leis punitivas perante direito administrativo. Mesmo porque a retroação da norma sancionadora mais benigna e sua aplicação em diversos campos do direito é assunto pacificado na jurisprudência, tendo em vista o artigo 5º, XL da CF/88 e art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica.

23. Em outro norte, a lei sob análise, Lei nº 14.276/2021, não tem caráter punitivo, repressivo ou sancionador. Trata-se em verdade de norma administrativas que alterou a lei nº 14.113/2020, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. As alterações se perfizeram em especial no a) artigo 26, que explicitou de maneira mais clara a definição de “profissionais da educação básica”; b) na introdução do § 2º ao artigo 26, que trouxe a possibilidade de pagamento na forma de abono e, c) no artigo 26-A, que desvinculou os profissionais de psicologia e serviço social do Fundeb 70% para o Fundeb 30%.

24. Por esta razão, não há que se falar em Direito Administrativo sancionador ou retroatividade da lei mais benéfica, como fortemente argumentado pela defesa.

¹ Acredita-se que a defesa queria dizer Porto dos Gaúchos, haja vista ser o comparativo colacionado em suas alegações - processo nº. 41.178-7/2021 - Contas Anuais de Governo do Exercício de 2021.





25. Outrossim, vale lembrar que a irretroatividade, como corolário da segurança jurídica, é regra em nosso ordenamento jurídico, sem a qual se instauraria um verdadeiro caos, uma vez que as pessoas não saberiam qual conduta deveriam ter em dado momento, não mais praticariam atos jurídicos com a certeza de que o resultado de suas ações estaria protegido pelo ordenamento e, pior, poderiam utilizar a lei que lhes fosse mais conveniente. Para evitar esse risco, foi necessário que o ordenamento proibisse ou limitasse a retroatividade das normas.

26. Não obstante a regra adotada e seus objetivos (segurança, a certeza e a estabilidade das relações), cabe enfatizar que a lei sob análise (Lei nº 14.276/2021) não deixa dúvidas sobre o início da sua vigência, dado seu o art. 2º assim dispõe “Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação”.

27. Ademais, na lei não foram previstas disposições transitórias, nem comando próprio ou disposição sugestiva para aplicação a casos pretéritos, o que reforça ainda mais seus efeitos prospectivos.

28. E ainda que, hipoteticamente, se pudesse cogitar a aplicação retroativa da norma sob a justificativa de se estar concedendo tratamento isonômico, tendo em vista o posicionamento adotado pela SECEX no processo nº 41.178-7/2021, Contas Anuais de Governo do Exercício de 2021 da Prefeitura de Porto dos Gaúchos, a irregularidade não poderia ter sido sanada.

29. Como bem pontuado no Parecer nº 4.213/2022, a inclusão do novo rol de profissionais estabelecidos pela Lei nº 14.276/2021, não ocorre de forma automática e dever ter enquadramento explícito a uma das hipóteses legais para que o seu pagamento com a fração dos 70% (setenta por cento) dos recursos do FUNDEB tenha amparo.





30. Foi explicitado naquele parecer o posicionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE2), no sentido de que esses profissionais só podem ser remunerados com os 70% do FUNDEB, se possuírem ao menos uma das formações exigidas pelo art. 61 da LDB (lei 9.394/1996) ou pelo art. 1º da Lei nº 13.935, de 2019.

Item 7.2 Quais são os profissionais da educação básica que podem ser remunerados com a fração de, no mínimo, 70% (setenta por cento) do Fundeb?

(...)

Convém ressaltar que a Lei do extinto Fundeb (Lei nº 11.494, de 2007) referia-se a “Profissionais do Magistério”. Com a mudança da terminologia para “Profissionais da Educação Básica”, houve uma especificação legal dos profissionais que compõem a distribuição dos recursos e demais disposições do novo Fundeb, como se nota pelo esquema acima.

Para que possam ser remunerados com recursos do Fundeb esses profissionais deverão atuar na educação básica pública, no respectivo âmbito de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

Pontue-se que, caso atendida pelo menos uma das exigências de formação acima (art. 61 da LDB; art. 1º da Lei nº 13.935, de 2019), o profissional será considerado profissional da educação básica pública, nos moldes do art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Como consequência, se em efetivo exercício e não configurado desvio de função, poderá ser remunerado com a parcela dos 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb.

Logicamente, aqueles profissionais que não se enquadram em qualquer das condições legais descritas acima, extraídas da Lei nº 9.394, de 1996, e da Lei nº 13.935, de 2019, não podem ser remunerados com parcela de 70% (setenta por cento) do Fundeb, mas apenas com a fração de 30% (trinta por cento), a depender do caso concreto (se em atuação no âmbito da educação).

(...)

Lei nº 9.394/1996

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I- professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II- trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III - trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

²<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/caderno-de-perguntas-e-respostas-esclarece-duvidas-sobre-o-fundeb> acessado em 07/08/2022





IV- profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36; (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

V- profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

31. Nessa toada, para que a remuneração dos profissionais da atividade meio pudessem ser consideradas correta, cabia ao Gestor demonstrar por meio de documentos que estes possuíam/possuem alguma das formações elencadas no art. 61 da LDB, o que não aconteceu.

32. Salientou-se também que como não há neste Tribunal Resolução Consulta ou qualquer outra orientação sobre o assunto, este *Parquet* optou por seguir o entendimento do FNDE, haja vista ser uma autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

33. Quanto ao pedido de aplicação da “atenuante” prevista na Resolução nº. 06/2021, utilizada no Processo nº. 10.079-0/2020, Contas Anuais de Governo do Exercício de 2020 da Prefeitura de Luciara, importa realçar que a referida “atenuante” foi concedida em razão da pandemia, que se iniciou em março de 2020, e ocasionou a suspensão das atividades escolares presenciais, reduzindo, por conclusão lógica, as despesas atinentes ao ensino e à educação. Em que pese saber que o município também tenha sido atingido pelos efeitos da pandemia, tais alegações não foram enaltecidas pelo Gestor em sua defesa como o motivo ensejador da não aplicação do percentual exigido.

34. Registra-se, por oportuno, que, malgrado a aplicação da “atenuante” ao Processo nº. 10.079-0/2021, a irregularidade AA03 não foi sanada naquele processo. De igual maneira ao que concorreu nestes autos, a irregularidade foi mantida, mas não foi opinado pela emissão de parecer prévio contrário.





35. Diante disso, este *Parquet* de Contas mantém a manifestação esposada no Parecer nº 4.213/2022 para irregularidade AA03, bem como as recomendações realizadas.

36. Para a irregularidade MC02 - não encaminhamento da Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT-TP – o Gestor procurou se esquivar da responsabilidade alegando que o atraso não foi provocado por sua ação e/ou omissão, uma vez que é fato incontroverso que os jurisdicionados possuem servidores específicos para proceder o encaminhamento por meio eletrônico, não sendo esta (de enviar os documentos por meio eletrônico) uma tarefa sua.

37. Salientou que não são poucos os problemas enfrentados pelos administradores públicos, de maneira geral, ainda mais em tempos de pandemia, merecendo análise do caso com razoabilidade, expedindo apenas recomendações.

38. Nesse sentido, destacou o processo nº. 16.771-1/2018 - Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Barão de Melgaço/MT - Exercício de 2018 em que houve apenas a expedição de recomendações.

39. Ao fim, requereu a aplicação do princípio da razoabilidade e requereu a emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

40. **Pois bem.**

41. Inicialmente, cumpre esclarecer que por mais que o gestor não cumpra pessoalmente determinada função no município, haja vista a priorização de atividades que lhe são privativas (indelegáveis), tem o dever de fiscalizar e cobrar o cumprimento de normas atinentes a gestão pública de seus subordinados.

42. Dessa forma, a delegação de competência não exclui a responsabilização do gestor (*culpa in elegendo*), uma vez que este deve ter o cuidado de escolher servidores probos e que detenham capacidade técnica suficiente para cumprir a tarefa.





43. Nesse norte, cabe trazer à baila o entendimento já pacificado deste Tribunal:

19.6) Responsabilidade. Chefe do Executivo municipal. Falhas na elaboração da LOA pelo contador.

As falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual municipal são de responsabilidade do chefe do Executivo, ainda que tenha se valido do auxílio de contador para a confecção do documento, tendo em vista que o orçamento anual é estabelecido em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, devendo o agente político ser responsabilizado por *culpa in vigilando e/ou culpa in eligendo* quando não corrigir as falhas detectadas e/ou escolher mal os seus assessores técnicos, respectivamente.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Parecer Prévio nº 74/2015-TP. Julgado em 01/09/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/09/2015.³

19.44) Responsabilidade. Gestor público. Delegação da competência para envio de informes e documentos. Dever de prestar contas. Culpa in eligendo e/ou in vigilando. A delegação de competência administrativa para envio de documentos e informações ao Tribunal de Contas não implica na exclusão de responsabilidade do gestor delegante, tendo em vista que esse envio é uma obrigação inerente ao dever de prestar contas do gestor perante o Tribunal. Ademais, o gestor, ao desconcentrar suas atividades por intermédio da delegação de funções administrativas, não se desonera do dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações, sob pena de responder, respectivamente, por culpa in eligendo e/ou culpa in vigilando. (Recurso de Agravo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 3.008/2015-TP. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. Processo nº 7.868-9/2013). De plano, é necessário frisar que o atraso na remessa de informações à Corte de Contas, além de contrariar a legislação específica sobre matéria, acaba por desestabilizar o planejamento realizado pela equipe técnica para a apreciação das contas de governo. Sabe-se 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 das despesas públicas.

44. Como bem pontuado, no parecer nº 4.213/2022 a legislação não prevê margens para o descumprimento do prazo para que os gestores prestem contas aos órgãos de controle externo e à sociedade.

45. Outrossim, frisou-se que considerando a situação sanitária imposta pelo novo coronavírus (COVID-19), prorrogou para o dia 18/04/2021, o prazo para que os

³Boletim de jurisprudência Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a junho de 2019





municípios prestassem as Contas Anuais do Exercício de 2021 e, mesmo com o prazo adicional dado, o Gestor não o cumpriu.

46. Diante do exposto, ante a análise dos argumentos esposados, e ausência de novos argumentos que pudessem alterar o posicionamento, este *Parquet* de Contas ratifica integralmente o Parecer Ministerial nº 4.213/2022.

3. CONCLUSÃO

47. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se pela ratificação de todos os termos do Parecer Ministerial nº 4.213/2022.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de setembro de 2022.

(assinatura digital)⁴
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

⁴ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 09/2012 – TCE/MT.

