Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER PRÉVIO - PA00 - 74/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3988/2022
PROTOCOLO	: 2162601
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE IVINHEMA
JURISDICIONADO	: JULIANO FERRO BARROS DONATO
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais de governo, com fundamento no art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, observado o disposto nos arts. 17, I, b, 71, 118, caput, e 119, I, II e III, do Regimento Interno, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal, no curso do exercício financeiro em referência.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 20 de março de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação**, da prestação de contas anuais de Governo, exercício financeiro de **2021**, do **Município de Ivinhema**, gestão do Sr. **Juliano Ferro Barros Donato**, atual Prefeito, com fundamento do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, *b*, 71, 118, *caput*, e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98/2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal, no curso do exercício financeiro em referência; e pela **intimação** do(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

Campo Grande, 20 de março de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas anual de governo do Município de Ivinhema, exercício de 2021, gestão do Sr. Juliano Ferro Barros Donato, atual Prefeito, encaminhada tempestivamente a esse Tribunal. Encontram-se apensados a esses autos os processos TC/3625/2021 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 2021) e o TC/8673/2021 (Relatório de Gestão Fiscal).

A Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCGG/CCM) avaliou a documentação e apontou, na Análise ANADFCGG/CCM 4362/2023, diversos achados na prestação de contas de governo em apreço (pç. 72, fls. 1435-1473).

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, opinou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas de governo de Ivinhema, no Parecer PAR 1ª PRC 7981/2023 (pç. 75, fls. 1476-1482).

O contraditório e a ampla defesa foram assegurados ao Sr. Juliano Ferro Barros Donato (atual Prefeito de Ivinhema – fls. 1489-1486), que apresentou justificativas e documentos para compor a instrução processual, às fls. 1488-1673.

Na sequência, a Força Tarefa de Contas Anuais (FTCA) apreciou os autos, concluindo no sentido de que seja emitido parecer favorável com ressalvas acerca da prestação de contas anual de gestão (ANA FTCA 8451/2023 – pç. 89, fls. 1675-1680).

Finalmente os autos foram reavaliados pelo membro do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer PAR 1ªPRC 13963/2023, opinou pela adoção do seguinte julgamento (pç. 91, fls. 1682-1683):

> I – Pela emissão **de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Ivinhema/MS**, relativas ao **exercício financeiro de 2021**, prestadas pelo Sr. **Juliano Ferro Barros Donato**, Prefeito, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal, c/c art. 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão do repasse financeiro ao Legislativo em valor superior ao limite estabelecido pela Constituição Federal, em razão o repasse a maior de duodécimos à Câmara Municipal.
>
> II – Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados nos termos do art. 50, III, da Lei Complementar nº 160/2012, com a remessa dos autos à Câmara Municipal de Ivinhema/MS para as providências cabíveis, nos conforme determinação contida no art. 33, § 6º, da Lei Complementar nº 160/2012.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018.

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva da documentação exigida pela Resolução TCE/MS n. 88, de 2018 (fl. 1).

No mérito, os órgãos de apoio identificaram irregularidades e impropriedades na prestação de contas anual de governo do Município de Ivinhema, relativa ao exercício de 2021 que, após manifestação do gestor, foram consideradas parcialmente sanadas ou insubsistentes. Desse modo, de acordo com a Análise ANA FTCA 8451/2023, permanecem pendentes os seguintes achados (fls. 1675-1680):

> **1.** Não aplicação do valor mínimo dos recursos do FUNDEB com profissionais da educação;
>
> **2.** Saldo residual do FUNDEB acima do limite máximo de 10%;
>
> **3.** Repasse do duodécimo do Poder Legislativo Municipal abaixo do fixado na LOA.

Tudo considerado, passo ao exame da matéria.

Como se sabe, a Lei (federal) nº 14.113/2020 regulamenta o novo FUNDEB e determina que:

> **Art. 25.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
>
> (...)
>
> **§ 3º** Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (...)
>
> **Art. 26.** Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada

> rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

No caso em tela, conforme apontado pela DFCGG, restou evidenciado que **não houve cumprimento do limite máximo de saldo dos recursos do FUNDEB**, para utilização no primeiro quadrimestre do exercício subsequente (10%), tendo em vista que o percentual de recursos não aplicados no exercício corresponde a 31,20%, em desacordo com o art. 25, §3º, da Lei (federal) nº 14.113/2020.

Além disso, também houve infração ao art. 26, da mencionada legislação, pois **apenas 67,13% (R$ 12.578.248,61) dos recursos recebidos à conta do FUNDEB (R$ 18.735.846,73) foram aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica e em efetivo exercício**, o que representa uma diferença de R$ 536.844,10 (2,87%) a menos daquilo que, nos termos da legislação supra, deveria ter sido aplicado (70% = R$ 13.115.092,71).

No entanto, considerando que no exercício sob exame o Brasil ainda perpassava pela pandemia da Covid-19, os gestores públicos enfrentaram inúmeros desafios em relação ao atendimento das diretrizes de saúde determinadas pelos Municípios, Estados, União, Ministério da Saúde e Organização Mundial da Saúde (OMS) que, consequentemente, resultou em fechamento de escolas e suspensão de aulas presenciais, reduzindo-se a destinação e aplicação de recursos voltados à educação, em especial, do FUNDEB.

Diante do cenário vivenciado à época, cujos investimentos na área da educação evidentemente foram reduzidos, foi publicada a Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, que vedou a responsabilização administrativa, civil ou criminal dos agentes públicos caso tivessem descumprido, nos exercícios de 2020 e 2021, o percentual mínimo exigido pelo art. 212, da Constituição Federal[1], para aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A citada Emenda ainda impôs que os entes federados aplicassem as diferenças resultantes do descumprimento do mínimo exigido no art. 212 até o final do exercício de 2023:

> Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:
>
> "Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos

[1] Art. 212, da CF/88. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

> exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Não se descuida que a questão de fundo tratada no presente caso refere-se ao descumprimento da aplicação mínima exigida dos valores transferidos à conta do FUNDEB. Contudo, inobstante a Emenda Constitucional nº 119/2022 não ter tratado especificamente dos ditos recursos do FUNDEB, a meu ver, sua essência pode ser absorvida no presente caso, visto que ela isentou de responsabilização os gestores públicos quanto ao descumprimento da aplicação mínima dos recursos na educação, em vistas das dificuldades por eles enfrentadas durante a pandemia.

Nesse sentido, o Pleno do Tribunal de Contas de Rondônia[2] apreciou caso semelhante, cuja ementa assim consignou:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2021. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM A EDUCAÇÃO, SAÚDE, GASTOS COM PESSOAL E REPASSE AO LEGISLATIVO. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL SUPERAVITÁRIA. AUDITORIA NO BALANÇO GERAL DO MUNICÍPIO. AUDITORIA NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL. OBSERVÂNCIA DAS VEDAÇÕES NO PERÍODO DA PANDEMIA (COVID-19). CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS DE RESULTADO NOMINAL E PRIMÁRIO. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES FORMAIS. INCONFORMIDADE NAS METODOLOGIAS ACIMA E ABAIXO DA LINHA PARA APURAÇÃO DAS METAS FISCAIS DE RESULTADO NOMINAL E PRIMÁRIO. NÃO CUMPRIMENTO DE ALGUMAS METAS E INDICADORES DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E RISCO DE DESCUMPRIMENTO DE OUTROS INDICADORES. **ENTESOURAMENTO DE RECURSOS DO FUNDEB ACIMA DO LIMITE LEGAL.** PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA OBSERVADO. **EMENDA CONSTITUCIONAL 119/2022. ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO GESTOR PELA NÃO APLICAÇÃO DOS LIMITES ESTABELECIDOS PARA EDUCAÇÃO NOS EXERCÍCIOS DE 2020 E 2021. PARALELISMO DA MATÉRIA.** PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.
>
> (...) 9. A documentação encartada nos autos está a demonstrar que o município promoveu o entesouramento 11,82% dos recursos recebidos

[2] Disponível em < http://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvidado/ae042cf2e9ccedf2ce7b792df4e9fc3e > Acesso em: 04/04/24.

> para o FUNDEB, contudo, pelo paralelismo da matéria, com fulcro no disposto na EC 119/2022, que isentou os gestores de responsabilidade pelo descumprimento dos limites com a educação no período de 2020 e 2021, a irregularidade deve ser mitigada, mas, com determinação para que o gestor complemente, até o final do exercício de 2023, a aplicação dos recursos com a diferença a menor verificada entre o valor aplicado e o total de recursos disponíveis para utilização no exercício de 2021. (TCE/RO. 00781/2022. Tribunal Pleno. Relator: Cons. Edilson de Sousa Silva. Data de Julgamento: 15/12/2022).

Convém destacar, a propósito, as informações obtidas por meio de consulta ao TC/4064/2023, que trata da prestação de contas anual de governo de Ivinhema, referente ao exercício de 2022. Nestes autos é possível constatar a regularidade da aplicação dos ditos recursos do FUNDEB de 2021, por meio da utilização e complementação, no exercício de 2022, acima do percentual determinado no parágrafo único do art. 119, da Emenda Constitucional nº 119/2022, conforme relatado pela unidade de auxílio técnico (pç. 72, fls. 1811-1812 – TC/4064/2023):

> "Conforme se observa, o Município cumpriu o limite estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/2020, **tendo aplicado 74,09%** destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica .
>
> (...)
>
> A tabela a seguir demonstra que houve um saldo remanescente de R$ 5.920.968,12 a ser utilizado no exercício de 2022. Verifica-se também, que **os recursos foram utilizados no primeiro quadrimestre do ano de 2022**, mediante a abertura de crédito adicional, através do decreto nº 173 de 04/03/2022.
>
> Verifica-se, através da tabela abaixo, que **houve saldo residual correspondente a 1,72% (R$ 370.147,89) dos recursos anuais do FUNDEB**, que poderão ser utilizados no exercício seguinte, mediante abertura de crédito adicional conforme disposto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/20."

Assim sendo, a aplicação dos recursos na remuneração dos profissionais da educação básica do ano de 2022 foi maior em 4,09%, suprindo o percentual faltante em 2021 (2,87% = R$ 536.844,10), bem como todo o saldo remanescente de 2021 foi aplicado no primeiro quadrimestre de 2022, motivo pelo qual deixo de ressalvar a impropriedade identificada neste processo, haja vista que, evidentemente, já foi sanada no exercício financeiro subsequente, em consonância aos termos dispositivos do parágrafo único, do art. 199, da Emenda Constitucional nº 119/2022.

Prosseguindo, a FTCA suscitou que **o executivo municipal deixou de repassar, ao legislativo municipal, a totalidade dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (R$ 5.665.715,00)**, com infração ao art. 29-A, inciso III, da

Constituição Federal. Contudo, observo que a fundamentação legal adotada pelo r. órgão técnico destoa da realidade do município de Ivinhema, haja vista que, por possuir menos de 100.000 habitantes, o limite máximo de repasse do duodécimo é de 7% sobre a receita base do município (art. 29-A, inciso I).

Com amparo da planilha elaborada pela DFCGG à fl. 1.445, as receitas base realizadas no exercício anterior atingiram o montante de R$ 68.571.920,02. Logo, o limite constitucional do repasse do duodécimo era de R$ 4.800.034,40 (7%), de modo que, não obstante a Lei Orçamentária Anual tenha previsto as despesas da Câmara Municipal em R$ 5.665.715,00 (fls. 215-222), os recursos efetivamente repassados pelo executivo municipal observaram o mencionado limite, em consonância ao que dispõe o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

Nesses termos, avalio como **regular a gestão orçamentária**, em razão de resultar evidenciada a integração entre o planejamento e a execução do orçamento anual, conforme mostra o Balanço Orçamentário, previsto no art. 102 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964 e de estrutura atualizada com as normas da STN.

E quanto ao **Balanço Financeiro**, constato a regularidade e compatibilidade dele com as demais conciliações e demonstrações, assim como constato que sua estrutura atende ao disposto no art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, moldada às atualizações preconizadas pela STN.

Do mesmo modo, a situação **patrimonial,** consideradas as explicações contidas neste voto, mostrou-se regular, haja vista a consistência na apuração do patrimônio líquido, comprovada pelos valores, saldos e variações registrados nos demonstrativos contábeis, integrantes desta prestação de contas, em conformidade com as regras do art. 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Relativamente à **gestão fiscal e às aplicações de recursos financeiros por disposições constitucionais,** verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e aos repasses feitos ao Poder Legislativo, bem como o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), especialmente os relativos ao FUNDEB, e às aplicações de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acolho a proposta da Equipe Técnica, e **VOTO**:

I - pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação**, da prestação de contas anual de Governo, exercício financeiro de **2021**, do **Município de Ivinhema**, gestão do Sr. **Juliano Ferro Barros Donato**, atual Prefeito, com fundamento do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, *b*, 71, 118, *caput*, e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98/2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos

cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal, no curso do exercício financeiro em referência;

II – pela **intimação** do(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão do parecer prévio favorável à aprovação da prestação de contas anuais de governo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 20 de março de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS/MFGM