



GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

PROCESSOS N°s : 10.078-1/2020 (PRINCIPAL), 3.392-7/2019, 504351/2021 e 149-0/2020, (APENSOS)

PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE ARENÁPOLIS

GESTOR : JOSÉ MAURO FIGUEIREDO - ex-Prefeito Municipal de Arenápolis

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL

RELATOR : CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

53. Primeiramente, cabe salientar que o art. 210 da Constituição Estadual e o art. 1º, I, da Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007) estabelecem a competência deste Tribunal de Contas para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais.

54. Nesse âmbito, também cumpre dizer que as contas anuais de governo municipal, conforme conceitua o art. 2º da Resolução Normativa nº 1/2019-TP, *“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”*.

55. Feitas essas pontuações iniciais e, com base no art. 33 da Lei Complementar nº 269/2007 (LOTCE/MT), bem como nos artigos 82, § 2º, e 176, §§ 2º e 3º, da Resolução 14/2007 (RITCE/MT), passo ao exame das **contas anuais de governo do exercício de 2020**, apresentadas pela Prefeitura Municipal de Arenápolis, sob a responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. José Mauro Figueiredo.

1. DAS IRREGULARIDADES

56. Vale relembrar que, inicialmente, a Secex de Governo apontou, em seu Relatório Técnico Preliminar, a ocorrência de **cinco irregularidades** (doc. digital nº 180413/2021). No entanto, após analisar a defesa do gestor, **a equipe técnica concluiu**





pela permanência de três irregularidades, sendo duas gravíssimas e uma grave (doc. digital nº 224193/2021).

57. Outro ponto que merece ser enfatizado é que o gestor nas suas alegações finais apresentou fundamentos para rebater exclusivamente as irregularidades que não foram sanadas pela equipe técnica.

- DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS SANADAS PELA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE GOVERNO

58. A primeira irregularidade sanada pela equipe técnica está contida no subitem 4.1 do Relatório Técnico Preliminar e narra a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação nas Fontes 15 (R\$ 271.500,00), 42 (R\$ 539.124,42) e 90 (R\$ 2.200.000,00).

59. Em sua **defesa**, o gestor explicou, de forma individualizada por Fonte¹, que a abertura dos créditos suplementares por excesso de arrecadação ocorreu por causa de convênios ou repasses específicos, que retratam recursos vinculados não previsto na LOA. Nessa linha, acerca das Fontes 15 e 42 pontuou que o mencionado excesso não se concretizou em 2020, em decorrência de frustração/atraso no repasse financeiro, os quais aconteceram em 2021. Especificamente sobre a Fonte 90, discorreu que a Caixa Econômica Federal emitiu nota contrária a liberação dos recursos e, por esse motivo, a operação foi devidamente cancelada. Por fim, alegou que tais fatos não ocasionaram prejuízo ao equilíbrio financeiro e fiscal do município.

60. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica acolheu as justificativas e documentos apresentados e **considerou sanada a irregularidade, sobretudo porque ficou comprovado que o procedimento realizado pelo gestor, ou seja, a abertura de créditos adicionais, era necessário.**

¹Fonte 15 – Aquisição de ônibus escolar – Repasse do FNDE

Fonte 42 – Convênio celebrado com a Secretaria de Estado de Saúde para funcionamento do Hospital Médio Norte.

Fonte 90 – Operação de crédito pleiteada junto a Caixa Econômica Federal, sendo exigida a abertura do crédito para o andamento do processo.





61. O **Ministério Público de Contas** ratificou o posicionamento técnico.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

62. A par do arrazoado, igualmente ao posicionamento técnico e Ministerial concluo que o gestor obteve êxito em demonstrar que a irregularidade que lhe foi imputada não deve subsistir. Dessa feita, em consonância com o Ministério Público de Contas, **excluo o subitem 4.1.**

63. O subitem **item 5.1 também** sanado pela equipe técnica discrimina que “Os créditos suplementares autorizados pelas Leis 1444/2020 e 1450/2020 não atenderam a obrigatoriedade sobre a compatibilidade das alterações orçamentárias e o PPA e a LDO, considerando que os Projetos 2103 e 2108 - Enfrentamento da Emergência do Covid19 não existem no PPA e na LDO.”

64. Para fundamentar a referida irregularidade, a equipe técnica, por meio do **Relatório Técnico Preliminar**, salientou que o § 3º, I, do art. 166 da CF, estabelece que os projetos que modifiquem o orçamento somente poderão ser aprovados caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO, sendo comum a própria lei que autoriza a abertura do crédito incluir o novo Programa ou Projeto/Atividade em todas as peças orçamentárias, a fim de assegurar a compatibilidade entre os dispositivos. Não obstante, sublinhou que os créditos extraordinários abertos pelas Leis Municipais nºs 1444/2020 e 1450/2020, autorizaram a abertura de créditos suplementares de ações inexistentes na LDO e no PPA (2103 e 2108 - Enfrentamento da Emergência do Covid19).

65. Em **sua defesa**, o gestor asseverou que devido à imprevisibilidade da pandemia causada pela Covid-19, que retrata uma situação de calamidade pública, foram criadas ações que não estavam previstas no PPA e na LDO e, esse fato, não pode servir de fundamento para a narrativa da irregularidade. Enfim, reforçou que, nessas hipóteses, não há necessidade de compatibilizar as peças orçamentárias.





66. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica acolheu as argumentações expendidas, visto que reconheceu que os créditos poderiam ser abertos até mesmo por Decreto, conforme estabelece a Lei 4.320/64.

67. O **Ministério Público de Contas** manifestou-se de forma idêntica a equipe técnica.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

68. Não subsistem dúvidas de que os créditos abertos foram destinados à despesas urgentes e imprevisíveis, razão pela qual são classificados como extraordinários e, nessas circunstâncias, de fato, não precisam ser compatíveis com as peças orçamentárias. Aliás, não é demais dizer que, nessas hipóteses, os artigos 41, III, 44 e 45 da Lei 4320/64, dispensam a edição de Lei, visto que autorizam a abertura desses créditos por meio de Decreto do Poder Executivo. Frente a esses fundamentos, entendo que deve ser sanado o subitem 5.1.

- DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX DE GOVERNO

1) DA01 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA GRAVÍSSIMA_01. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Foram contraídas despesas nos dois últimos quadrimestres do final do mandato na fonte de recurso 90. (R\$ 2.084.991,80). REDAÇÃO ALTERADA.

69. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica discriminou que nos dois últimos quadrimestres foram executadas despesas sem que houvesse disponibilidade real de caixa para o seu pagamento no exercício seguinte. Para tanto, detalhou a existência de três fontes deficitárias (Fonte 42 – R\$ 352.593,22; Fonte 47 R\$ 84.361,16; e, Fonte 90 – R\$ 2.084.991,80).

70. Em sua **defesa**, o gestor apresentou documentos e justificativas para explicar os motivos dos déficits constatados nas Fontes que ocasionaram a irregularidade





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

elencada pela equipe técnica.

71. Nesse liame, registrou que o déficit da Fonte 42 – Recursos da Saúde para o funcionamento do Hospital Médio Norte, originou-se da ausência de repasse pelo Estado de Mato Grosso de duas parcelas atinentes aos meses de novembro e dezembro, cujas transferências só ocorreram nos dias 22/1/2021 (R\$ 450.345,78) e 19/2/2021 (R\$ 450.345,78).

72. Já sobre a Fonte 47 – Recursos SUS – Investimentos, explicou que, em conformidade com a programação financeira, foi instalada Academia de Saúde no município durante o exercício de 2020; em contrapartida, houve frustração do repasse financeiro, que só foi transferido em 26/7/2021.

73. No que tange à Fonte 90 – Operações de Crédito, o gestor informou que postulou junto à Caixa Econômica Federal um financiamento, na modalidade “Operação de Crédito”, o qual estava autorizado por lei. Desse modo, na tentativa de viabilizar a aprovação do financiamento comunicou que também realizou licitação e, por consequência, sobreveio o contrato e a emissão de empenho. Todavia, sustentou que a referida entidade, com base na Capacidade de Pagamento – CAPAG, à época, do município junto ao Tesouro Nacional, negou o seu pleito, razão pela qual o instrumento contratual e o empenho foram cancelados.

74. À vista desses elementos, elucidou que, embora tenha ocorrido o encerramento do exercício sem a disponibilidade financeira, tais fatos, em nenhum aspecto, ocasionaram prejuízo à atual gestão e, muito menos, representa irresponsabilidade fiscal por sua parte, circunstâncias essas que, a seu ver, implica na impropriedade de suscitar afronta ao art. 42 da LRF.

75. Após análise das informações pormenorizadas sobre a disponibilidade financeira apresentadas pelo gestor, a **equipe técnica**, no que concerne às Fontes 42 e 47, considerando sobretudo que os recursos eram advindos do Governo





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

Estadual e Federal, com garantia de concretude, concluiu que não seria legítimo afirmar que houve execução de despesas sem disponibilidade financeira ou irresponsabilidade fiscal, tendo em vista que reconheceu que a indisponibilidade ocorreu devido a fatores externos a governabilidade do Prefeito.

76. Por outro lado, acerca da Fonte 90, realçou que a execução de despesas sem disponibilidade financeira não ocorreu em razão de ausência de repasse de recursos garantidos do Governo Estadual ou do Governo Federal, mas sim de operação de crédito frustrada junto à Caixa Econômica Federal.

77. Dessa feita, salientou que na Fonte 90 não havia garantia alguma de que os recursos ingressariam aos cofres municipais e, mesmo assim, o gestor assinou o contrato e efetuou o empenho no dia 3/12/2020.

78. Prosseguindo, consignou que o contrato assinado pela Prefeitura com a empresa, ao contrário do que foi alegado pelo gestor, informa na Cláusula 7ª que os recursos financeiros para execução das despesas são oriundos da Fonte 100 – Recursos Próprios e não de operação de crédito.

79. Ademais, acrescentou que, embora o gestor informe que não havia autorização para execução da despesa, o contrato contém ordem de serviço para execução das obras, de modo a permitir ao contratado providência para o início do serviço, independentemente da existência de recursos ou não.

80. Diante do arrazoado, posicionou-se no sentido de que a rescisão do contrato e o cancelamento do empenho realizados pela atual gestão no exercício de 2021, devido a frustração da operação de crédito, não isenta o ex-Prefeito da irregularidade praticada. Isso porque deveria o gestor cancelar o empenho no final do exercício de 2020 para que não houvesse comprometimento financeiro da próxima gestão, visto que, diferente das outras fontes questionadas, não havia garantia alguma de que o recurso ingressaria aos cofres municipais.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

81. Assim, a equipe técnica, **manteve o subitem 1.1**, sob a justificativa de que houve contração de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a devida disponibilidade financeira no montante de R\$ 2.084.991,80 - Fonte 90, o que contraria o art. 42 caput e parágrafo único da LRF.

82. Em suas **alegações finais**, o gestor voltou a repetir argumentos para demonstrar que o empenho realizado em 2020 proveniente da Fonte 90 não causou nenhum prejuízo efetivo ao Município, pois houve o seu cancelamento em 2021. Também reforçou que a Fonte de Recurso a ser utilizada para custeio das obrigações contratadas era a de operação de crédito, tanto é que estava devidamente expressa no empenho e ainda estabelecida na Lei Municipal nº 1425/2020. Portanto, a fim de rebater o destaque feito pela equipe técnica, aduziu que o fato do texto do Contrato constar a Fonte 100 revela unicamente que houve um erro formal na digitação do referido instrumento.

83. O **Ministério Público de Contas** seguiu integralmente o posicionamento técnico, ou seja, manteve a irregularidade somente com relação à Fonte 90 e sugeriu a expedição de recomendação. Nessa seara, ao discorrer sobre o aspecto global das contas, reconheceu que a irregularidade não ocasionou prejuízos ao Município e, ainda, valorando os aspectos positivos fiscais do ente, declarou que esse fato não justifica a rejeição das contas.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

84. Inicialmente, assinalo que, no entendimento desta relatoria, a irregularidade ora apreciada, de natureza gravíssima, regra geral, é apta a ensejar a reprovação das contas. Aliás, não é demais lembrar que a prática da conduta vedada pelo art. 42 da LRF pode ser tipificada como crime contra as finanças públicas, nos termos do art. 359-C da Lei de Crimes Fiscais.

85. Feita essa ressalva, é fato incontroverso que nas Fontes 42 e 47 o





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

gestor obteve êxito em atestar que o repasse não se concretizou por motivos alheios a sua vontade e, por isso, concordo em excluir da irregularidades as duas fontes acima elencadas, fato esse que gerou de forma correta, a meu ver, a alteração da redação do subitem 1.1.

86. Em contrapartida, coaduno com o posicionamento técnico e Ministerial no sentido de manter a irregularidade, em razão de estar configurada que foram contraídas, indevidamente, despesas nos dois últimos quadrimestres do final do mandato na Fonte de Recurso 90 (R\$ 2.084.991,80). Isso porque o recurso da aludida Fonte decorre de operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal. Logo, conforme muito bem destacado pela equipe técnica, não havia garantia de que o recurso ingressaria nos cofres municipais e, por essa razão, deveria o gestor ter cancelado o empenho no final de 2020.

87. Realmente, o cancelamento do empenho inscrito em Restos a Pagar realizados pela atual gestão não isenta o gestor de 2020 da responsabilidade pela irregularidade que lhe foi atribuída.

88. Sem embargo, apesar da natureza gravíssima da irregularidade, igualmente ao Ministério Público de Contas, tenho que no caso concreto, ela não causou prejuízos ao Município e, esse fato, com base no princípio da proporcionalidade, deve ser valorado ao analisar o aspecto geral das contas em apreço.

89. Ultrapassadas essas ponderações, que confirmam a caracterização do subitem 1.1 na forma supra descrita, entendo pertinente expedir **recomendação** ao Poder Legislativo, a fim de que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que cumpra o disposto no art. 42 da LRF, para se abster de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, devendo se atentar para aquelas em que os recursos são vinculados.





2) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA GRAVÍSSIMA 02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

2.1) Houve déficit de execução orçamentária nas fontes 02 - R\$ 829.158,26, 17 - R\$ 27.930,16, 42 - R\$ 42.089,18, 46 - R\$ 252.279,57 e 90 - R\$ 2.084.991,80 (arts. 169, CF e 9º, LRF). - Tópico - 5.1.3.4. QUOCIENTE DO RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (QREO)

90. **Contra-argumentando a narrativa da irregularidade, o gestor** defendeu que a metodologia utilizada pela equipe técnica do TCE para apuração do Quociente do Resultado da Execução Orçamentária deve ser revisada, pois, na sua concepção, o déficit orçamentário foi de apenas R\$ 105.463,65.

91. Nessa linha, alegou que os resultados negativos das Fontes 42, 47 e 90 foram esclarecidos nas justificativas expostas no subitem 1.1. Além disso, mencionou que na análise da execução orçamentária por fonte de recurso deve considerar uma série de fatos, tais como: a) Utilização de superávit financeiro e/ou recursos de exercícios anteriores; b) Transferências de financeira entre fontes de recursos; e, c) Transposição orçamentária entre fontes.

92. Sob essa ótica, informou que, ao contrário do que foi apresentado pela equipe técnica, a Fonte **02** apresentou um superávit financeiro de R\$ 13.773,51. Ainda, de acordo com o gestor, a Fonte **17** teve em 2020 um superávit financeiro de R\$ 8,20 e a Fonte **46** finalizou o exercício com um superávit de R\$ 409.693,53. Logo, declarou que a metodologia utilizada para apuração de déficit de execução orçamentária por fonte distorce o resultado apresentado nos demonstrativos contábeis de 2020.

93. Desse modo, considerando o real déficit de R\$ 105.463,65, o gestor postulou a aplicação do princípio da insignificância e de algumas atenuantes, quais sejam:
- desconsideração da despesa empenhada na Fonte 90, uma vez que foi anulada pela





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

atual gestão (2021-2024) e não gerou passivo financeiro aos cofres do município; - a existência de frustração de repasses financeiros pactuados; e, a abertura e utilização de superávit financeiro, no montante de R\$ 782.193,24, que deveria ser somado à receita arrecadada, conforme dispõe a Resolução Normativa nº 43/2013. Ao final, sublinhou que, de uma forma geral, houve um resultado orçamentário superavitário de R\$ 676.729,59 e que o déficit mínimo apurado por fonte de recursos não influenciou o equilíbrio fiscal das contas de 2020.

94. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica esclareceu que o déficit apontado considerou a fonte de recursos específicos. Dessa maneira, salientou que, desde o Relatório Técnico Preliminar, reconheceu a existência de superávit orçamentário global no montante de R\$ 676.729,59, considerando os ajustes previstos na Resolução Normativa nº 43/2013. Dessa feita, realçou que foram valorado os créditos suplementares abertos por superávit financeiro em 2020.

95. Valendo-se do teor da Resolução Normativa 43/2013, salientou que a ausência de repasses programados ou existência de superávit no final do exercício financeiro, não sanam a irregularidade, pois representam apenas atenuantes. Nessa vereda, conforme os argumentos já apresentados sobre o subitem 1.1, admitiu que para os recursos da Fonte 42 deve incidir a atenuante, pois houve o atraso nos repasses financeiros por parte do Governo do Estado. Também reconheceu a atenuante para as Fontes 02, 17 e 46, visto que apresentaram superávit financeiro no final do exercício.

96. Todavia, utilizando dos mesmos fundamentos já invocados no subitem 1.1, ressaltou que não há atenuante sobre o déficit de execução apresentado na Fonte 90, na medida em que não abrange recursos garantidos por convênios ou repasses do Estado ou União, mas de operação de crédito não firmada por culpa do município que não apresentava situação fiscal adequada para concretizar o financiamento. Além disso, fixou que o cancelamento do empenho no exercício seguinte não muda a situação orçamentária ao final do exercício de 2020.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

97. Dessa forma, manifestou-se pela permanência da irregularidade, sugerindo ao Relator que considere as possíveis atenuantes previstas na RN nº 43/2013 no caso das Fontes 02, 17, 42 e 46.

98. Os argumentos invocados pelo gestor em sede de **alegações finais** são os já comentados no subitem 1.1, visto que eles foram expressos de forma generalizada, considerando as três irregularidades remanescentes.

99. O **Ministério Público de Contas** corroborou com a manifestação técnica e opinou pela expedição de recomendação. No que concerne ao fato da irregularidade conter natureza gravíssima, realçou que os déficit oriundos das Fontes 02, 17, 42 e 46 estão abrangidos pelas atenuantes da RN nº 43/2013-TCE/MT. Estritamente sobre a Fonte 90, utilizou os argumentos já descritos no subitem 1.1, no sentido de que não ocasionou prejuízos ao Município. Desse modo, ponderando os aspectos positivos fiscais do ente, explanou que a irregularidade não justifica a rejeição das contas.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

100. Pois bem. Perfilho-me do posicionamento técnico e do Ministério Público de Contas no sentido de que a irregularidade deve ser mantida, pois de fato houve o déficit orçamentário em determinadas fontes específicas.

101. De igual modo, também compreendo que para as Fontes 02, 17, 42 e 46 deve incidir as atenuantes previstas no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT, visto que as Fontes 02, 17 e 46 apresentaram superávit financeiro no final do exercício e o déficit da Fonte 42 só ocorreu devido à ausência de repasses financeiros por parte do Governo do Estado, que só foram concretizados em 2021.

102. No que concerne à Fonte 90, com base no raciocínio já exteriorizado no subitem 1.1, realmente não há fundamento legal capaz de afastar ou atenuar a irregularidade, pois a receita prevista era decorrente de operação de crédito, razão pela qual perante a não concretização do procedimento, fato esse plenamente previsível,





deveria o gestor ter cancelado o empenho no final do exercício de 2020.

103. Apesar disso, sob o aspecto da arrecadação global, é legítimo extrair que o recolhimento de receitas aquém do orçado não comprometeu a gestão fiscal do município, tendo em vista que é pacífico nos autos que o resultado da execução orçamentária foi superavitário.

104. Por todos esses aspectos, infere-se que a natureza gravíssima da irregularidade deve ser flexibilizada, sendo suficiente a expedição de recomendação ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Chefe do Poder Executivo a observância das 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.

3) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA GRAVE 99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

3.1) Houve indisponibilidade financeira para cobrir os Restos a Pagar inscritos na Fonte de Recursos 90 no valor de R\$ 2.084.991,80. - Tópico - 5.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

105. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica elucidou que a presente irregularidade, apesar de originar do mesmo fato que abrange a Fonte 90, difere do subitem 1.1 que cuida do descumprimento do art. 42 da LRF, o qual se caracteriza quando a indisponibilidade financeira deixada pelo gestor ocorreu devido à obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres.

106. Os argumentos apresentados pelo **gestor** para refutar a existência dessa irregularidade **estão contemplados no subitem 1.1**, quando comentou sobre a situação da Fonte 90.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

107. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica igualmente ao já exposto nos subitens 1.1 e 2.1, reforçou que o gestor deveria ter cancelado o empenho ao final do exercício de 2020, pois o recurso seria obtido por meio de operação de crédito e, por consequência, não tratavam de recursos garantidos. Portanto, mais uma vez, fixou que o gestor, em vez de realizar o procedimento devido, praticou atos que demonstram que ele autorizou a execução da despesa, fato esse que ocasionou risco fiscal e jurídico, que só foi corrigido pelo atual Prefeito ao cancelar o contrato e o empenho. Logo, manteve a impropriedade.

108. Conforme já consignado, os fundamentos externados pelo gestor em sede de **alegações finais** são os já comentados no subitem 1.1, pois foram expressos de forma global, considerando as três irregularidades remanescentes.

109. O **Ministério Público de Contas** ratificou o posicionamento técnico, ressaltando que a inscrição de despesas em restos a pagar, em qualquer exercício financeiro, depende da existência de disponibilidade de caixa que a comporte, nos termos do artigo 55, III, “b”, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

110. Antes de mais nada, cumpre destacar o conceito de restos a pagar contido na Lei nº 4.320/1964, em seu art. 36, o qual prescreve que consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

111. Nesse aspecto, empresta-se a definição de restos a pagar processados e não processados, estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 11ª edição, página 642:

1. Restos a Pagar processados

São considerados processados os Restos a Pagar referentes a





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.

2. Restos a Pagar não processados

São considerados não processados os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução ou que ainda não tiveram sua execução iniciada, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados.

112. Como se vê, a distinção entre restos a pagar processados e restos a pagar não processados reside na existência, ao final do exercício, da liquidação do empenho, isto é, no primeiro caso, o direito do credor já foi verificado, nos termos do art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964, ficando pendente somente o efetivo pagamento. De outro lado, os empenhos ainda não liquidados, porque ainda não implementado o direito do credor ao recebimento da contraprestação, serão considerados como restos a pagar não processados.

113. Dessa maneira, ao final do exercício, os empenhos liquidados ou não liquidados deverão ser inscritos como restos a pagar, passando a integrar a dívida flutuante, isto é, de curto prazo do ente público, nos termos do art. 92, I, da Lei nº 4.320/1964.

114. É prudente destacar que a referida inscrição não é incondicionada, mas observa o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja redação estatui que a *“responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”*, a qual é alcançada mediante a obediência a limites e condições no que tange à inscrição em Restos a Pagar, além de outras medidas citadas no dispositivo legal.

115. Por conseguinte, de modo a não comprometer o referido equilíbrio, é





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

necessário que o gestor assuma obrigações em proporcionalidade com os recursos auferidos, de sorte que se evite a transferência, entre exercícios financeiros, de despesas sem lastro financeiro correspondente. Sendo assim, **ocorrendo empenhos cuja liquidação ou pagamento não se materializaram no próprio exercício, a inscrição em restos a pagar deve indicar a existência disponibilidade de caixa suficiente na respectiva fonte para o pagamento no exercício seguinte.** A propósito:

Planejamento. Equilíbrio fiscal. Inscrição em restos a pagar. Necessidade de existência de saldo em disponibilidade de caixa. O ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas (art. 1º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal), mediante limitação de empenho e de movimentação financeira, caso necessárias, segundo os critérios fixados em lei de diretrizes orçamentárias, de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Parecer 83/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017. Processo 82384/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 42, nov/2017). (Grifou-se)

116. Sob essa ótica, nos termos do art. 3º² da Resolução Normativa nº 11/2009-TCE/MT, é oportuno registrar a vedação ao cancelamento dos restos a pagar processados, na medida em que o credor adimplente com suas obrigações possui direito líquido e certo ao recebimento do pagamento acordado. Dessa forma, a inscrição desta categoria de restos a pagar é a regra, ainda que diante de indisponibilidade financeira. Nesse mesmo sentido:

Despesa. Restos a pagar. Cancelamento. 1) É vedado o cancelamento de restos a pagar processados não prescritos sem a comprovação de fato motivador plausível – art. 3º, caput, Resolução Normativa TCE-MT nº 11/2009 –, por configurar enriquecimento sem causa da Administração e ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e segurança jurídica. 2) Os valores relativos aos restos a pagar processados e não prescritos devem compor as Demonstrações Contábeis do respectivo ente federado, sob pena de o gestor incorrer em crime contra a ordem pública. (CONTAS ANUAIS DE GESTAO

² Art. 3º. Não serão realizadas despesas sem empenho prévio e sem o competente registro contábil no momento do fato gerador, sendo vedado o cancelamento de restos a pagar processados;





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

MUNICIPAL. Relator: JOSÉ CARLOS NOVELLI. Acórdão 3351/2015 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 09/09/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/09/2015. Processo 18228/2014). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2015, nº 19, set/2015). (Grifou-se)

117. Em contrapartida, **no caso dos empenhos não liquidados**, uma vez que o credor ainda não tem direito subjetivo ao pagamento, porque não implementadas as condições do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, **o procedimento mais adequado, diante da ausência de saldo de disponibilidade de caixa, é o seu cancelamento, tal como se extrai da redação do art. 55, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, ao descrever o conteúdo do relatório de gestão fiscal.

118. Utilizando dessas considerações preliminares, no presente caso, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Arenópolis não possuía, ao final do exercício de 2020, recursos disponíveis para suportar os restos a pagar inscritos na Fonte 90, que não contemplava recursos garantidos. Logo, nessa situação, era dever do gestor realizar o cancelamento do empenho e, diante da sua inércia, concluo que a irregularidade deve ser mantida.

119. Para evitar o apontamento, cumpre à gestão municipal, exercendo efetivo controle sobre o equilíbrio das contas públicas, adotar medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o art. 9º da LC nº 101/2000, de modo que os restos a pagar inscritos ao final do exercício estejam devidamente amparados por saldo suficiente de disponibilidades de caixa, considerado por fonte de recurso.

120. Apesar da permanência da irregularidade, conforme já mencionamento exaustivamente neste voto, esse fato não causou o desequilíbrio fiscal, pois o atual Prefeito procedeu em 2021 ao cancelamento do empenho.

121. Pelo exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, **mantenho o apontamento**, para o fim de expedir **recomendação** ao Poder Legislativo para que determine ao atual Chefe do Poder Executivo que implemente políticas de





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

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.

2. RECOMENDAÇÕES FEITAS PELA SECEX DE GOVERNO QUE NÃO GERARAM INDICAÇÃO DE IRREGULARIDADE

122. A **Secex de Governo**, no seu Relatório Técnico Preliminar, sem narrar irregularidade, mas com o intuito de aperfeiçoar a gestão, sugeriu recomendações à atual gestão, as quais considero pertinentes. Sendo assim, assinalo que, ao final, irei **expedir recomendação** ao Poder Legislativo a fim de recomendar ao Chefe do Poder Executivo que implemente as ações descritas pela equipe técnica (doc. digital nº 180413/2021 – fl. 76).

3. PANORAMA GERAL DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

123. Diante de todos os fundamentos apresentados neste voto, após confrontar de forma minuciosa os posicionamentos técnicos, ministerial e a defesa apresentada, depreende-se que foram mantidas três irregularidades, sendo duas gravíssimas e uma grave.

124. Apesar da natureza gravíssima de duas irregularidades (subitens 1.1 e 3.1), foram externados elementos aptos a atestarem que, no caso concreto, a gravidade de tais atos deve ser flexibilizada, sobretudo porque não causaram efetivo prejuízo ao Município. Todavia, torna-se elementar ressaltar o dever da atual gestão do Poder Executivo do Município de observar as recomendações exaradas no voto, no sentido de adotar as medidas saneadoras necessárias e evitar a reincidência das falhas apontadas nos exercícios posteriores.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

125. Nesse campo, para se obter um posicionamento seguro sobre o mérito das contas, é imprescindível também abordar temas relevantes ligados aos limites constitucionais e legais, além de aspectos fiscais devidamente considerados nos respectivos relatórios técnicos.

126. Na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o município aplicou o correspondente a 24,99% das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal. Sobre esse tópico, a equipe técnica reconheceu que o referido percentual não assegura o exato cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, que estipula o percentual de 25% para a educação; entretanto, valendo-se dos princípios da razoabilidade e materialidade, não elencou tal fato como irregularidade, pois o valor que deixou de ser aplicado corresponde ao montante ínfimo de R\$ 715,59 (setecentos e quinze reais e cinquenta e nove centavos).

127. Além de concordar com o posicionamento da equipe técnica, levando em consideração as dificuldades de cumprir o referido mandamento constitucional em razão da pandemia da COVID 19, tenho que o percentual aplicado pelo gestor não deve ser visualizado como um ponto negativo. Estou convicto desse posicionamento porque seria desproporcional desprezar, nos exercícios de 2020 e 2021, em razão do momento singular que estamos vivendo, que a possibilidade dos entes não cumprirem o percentual de 25% na educação é extremamente alta. Aliás, não foi em vão que, por meio da Resolução de Consulta nº 6/2021, este Tribunal informou ao consulente que, nas contas dos exercícios supracitados, a constatação da violação do aludido mandamento constitucional será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

128. Em relação à **Remuneração dos Profissionais do Magistério**, constatou-se a aplicação do correspondente a **61,56%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de acordo com os artigos 60, inciso XII, do ADCT





da Constituição Federal e 22 da Lei nº 11.494/2007, portanto, acima dos 60% estabelecidos na legislação citada.

129. Nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, destinou-se o equivalente a **21,00%** do produto da arrecadação dos impostos, descritos nos artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que exige o limite mínimo de 15%.

130. A **despesa total com pessoal do Poder Executivo** do município foi de R\$15.650.221,17, correspondente a **51,09%** do total da Receita Corrente Líquida e, portanto, está dentro do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, b da Lei Complementar 101/2000).

131. Com referência aos **repasses ao Poder Legislativo**, o município transferiu o equivalente a **6,99 %** da receita base, que correspondeu a R\$ 727.529,39 assegurando o cumprimento do limite máximo de 7% estabelecido no artigo 29-A, I, da Constituição Federal.

132. Ademais, não obstante as irregularidades remanescentes estarem relacionadas ao aspecto fiscal, é possível extrair um retrato satisfatório no desempenho fiscal do ente, em razão dos fatores descritos abaixo:

133. A despesa realizada é menor que a despesa autorizada, o que revela uma economia orçamentária.

134. A receita arrecadada maior do que a prevista, o que indica excesso de arrecadação.

135. Sob um aspecto global, comparando-se a receita arrecadada com a despesa realizada, ajustadas nos termos do Anexo Único da Resolução Normativa TCE/MT nº 43/2013, apura-se a existência de superávit orçamentário de execução.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

136. Por fim, não houve contratação de operação de crédito nos 120 dias que antecedem o final de mandato do Poder Executivo, nem contratação de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato

137. A par desse cenário, percebe-se a existência de inúmeros pontos positivos que acobertam as contas em apreço e, a meu ver, são essenciais para levar à conclusão de que as irregularidades remanescentes e as recomendações que serão expedidas não são suficientes para conduzir a uma avaliação global negativa.

4. DISPOSITIVO DO VOTO

138. Pelo exposto, acolho o Parecer Ministerial nº 5.069/2021, subscrito pelo Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moeira Filho, e, com fundamento nos artigos 31 da Constituição da República, 210, I, da Constituição Estadual, 1º, I e 26, da Lei Complementar Estadual 269/2007 (LOTCE/MT), 29, I e 176, § 3º da Resolução 14/2007-TCE/MT (RITCE/MT) **VOTO** no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Arenópolis, exercício de 2020, sob a gestão do Sr. José Mauro Figueiredo, tendo como contadora a Sra. Maria Fernandes Beato.

139. **VOTO**, ainda, pela expedição de **recomendações** ao Poder Legislativo de Arenópolis, para que, no julgamento das contas anuais de governo:

a) determine ao atual Chefe do Poder Executivo que:

1) cumpra o disposto no art. 42 da LRF, a fim de se abster de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, devendo se atentar para





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

aquelas em que os recursos são vinculados;

2) 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; e,

3) 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;

b) recomende ao Chefe do Poder Executivo que:

1) aprimore as técnicas necessárias à elaboração dos anexos de metas fiscais e riscos fiscais, respeitando os ditamos da LRF e as orientações da STN no Manual de Demonstrativos Fiscais;

2) ao elaborar as peças orçamentárias do município, destaque os orçamentos fiscal e da seguridade social, com seus respectivos valores, em observância ao art. 165, § 5º, da Constituição Federal;

3) promova a publicação na íntegra da LDO e da LOA, inclusive de seus anexos ou indique o endereço eletrônico, onde seja possível ter acesso à integralidade da peça de planejamento, em cumprimento ao princípio da transparência da gestão fiscal e da ampla publicidade;

4) formalize corretamente os futuros créditos adicionais por Operação de Crédito, abstendo-se de registrá-los como sendo por excesso de arrecadação; e,

5) ao realizar os registros contábeis pertinentes ao dispêndio da dívida, respeite os valores exatos da amortização do valor principal e os juros e encargos que incidem sobre as parcelas pagas.

140. Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, § 3º da Resolução 14/2007).





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

141. É como voto.

Cuiabá-MT, 12 de novembro de 2021.

*(assinatura digital)*³

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

