



**PROCESSOS N<sup>os</sup> : 10.082-0/2020 e 49.978-1/2021 (APENSO)**  
**INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS**  
**RESPONSÁVEL : RONALDO FLOREANO DOS SANTOS**  
**ADVOGADOS : FRANCISCO DE ASSIS DA SILVA – OAB/MT 14.552**  
**GIOVANI MENDES DA SILVA – OAB/MT 26.640**  
**JOSIANE DE PAULA SANTANA – OAB/MT 27.339**  
**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020**  
**RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM**

## II - RAZÕES DO VOTO

73. Inicialmente, cabe registrar que a gestão política orçamentária, financeira e patrimonial obteve resultados positivos, como o resultado de execução orçamentária superavitário e economia orçamentária em obediência ao equilíbrio financeiro e fiscal entre receita e despesa.

74. Nessa esteira, o agente político cumpriu os seguintes percentuais constitucionais:

75. No que diz respeito ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, foram aplicados **74,08%** na valorização e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei 11.494/2007.

76. No que concerne à saúde, foram aplicados **29,15%** do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, aos artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar 141/2012.





77. Nessa linha, destaco que as despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar 101/2000 e os repasses ao Poder Legislativo observaram o artigo 29-A da Constituição Federal.

78. Feitas essas observações, saliento que, inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Previdência apontou a presença de uma irregularidade (**LB05 – subitem 1.1**). Já a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de seis irregularidades, relacionadas nos subitens 1.1 (**AA01**), 2.1 (**CB02**), 3.1 (**DB08**), 4.1 (**DB99**), 5.1 (**FB03**) e 6.1 (**FB13**).

79. Após analisar os argumentos da defesa, a Secex de Previdência Municipal concluiu pelo saneamento da irregularidade apontada (**LB05**) e a Secex de Receita e Governo manifestou-se pelo saneamento das irregularidades contidas nos subitens 2.1 (**CB02**), 5.1 (**FB03**) e 6.1 (**FB13**).

80. O Ministério Público de Contas acompanhou os entendimentos técnicos pelo saneamento das irregularidades relacionadas acima.

81. Compulsando os autos, concordo com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas com o saneamento da irregularidade relativa à divergência nas informações prestadas no balanço orçamentário encaminhado na prestação de contas de governo com as descritas no sistema Aplic (**CB02 – subitem 2.1**), pois restou demonstrado nos autos que a diferença apontada se refere a crédito especial da unidade orçamentária do Departamento Autônomo de Água e Esgoto - DAAE, que foi criado em abril de 2020 e que não fez parte da LOA/2020.

82. Em que pese essa constatação, entendo prudente recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que, na ocorrência de erros na impressão do Balanço Orçamentário, a correção deve ser republicada na imprensa oficial, a fim de garantir a fidedignidade e validade da nova informação.





83. No tocante à irregularidade referente à abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 9.955,66 (nove mil, novecentos e cinquenta e cinco mil e sessenta e seis centavos), por conta de recursos inexistentes de superavit financeiro na fonte 24 (**FB13 – subitem 5.1**), igualmente à equipe técnica e Ministério Público de Contas, afasto o achado dos autos.

84. Isso porque em consulta ao sistema Aplic (Peças de Planejamento>Créditos Adicionais>Por dotação/Fonte/Tipo/Decreto) constatou-se que na verdade foram abertos créditos adicionais por superavit financeiro na fonte 24 no valor total de R\$ 1.053.148,03 (um milhão, cinquenta e três mil, cento e quarenta e oito reais e três centavos), sendo que desse valor foi anulado o montante de R\$ 123.168,15 (cento e vinte e três mil, cento e sessenta e oito reais e quinze centavos), restando um saldo dos créditos por superavit de R\$ 929.979,88 (novecentos e vinte e nove mil, novecentos e setenta e nove reais e oitenta e oito centavos).

85. Verificou-se ainda no sistema Aplic (Peças de Planejamento>LOA e Alterações) que, do total de créditos abertos por superavit financeiro da fonte 24 (R\$ 929.979,88), foi empenhado o montante de R\$ 749.208,83 (setecentos e quarenta e nove mil, duzentos e oito reais e oitenta e três centavos), ficando saldo de superavit não utilizado nessa fonte no valor de R\$ 180.771,05 (cento e oitenta mil, setecentos e setenta e um reais e cinco centavos), que é superior à insuficiência de R\$ 9.955,66 (nove mil, novecentos e cinquenta e cinco mil e sessenta e seis centavos) apontada nos autos na fonte 24.

86. Embora a irregularidade não tenha persistido, por cautela irei alertar ao atual chefe do Poder Executivo que verifique e controle, por fonte, os saldos de excesso de arrecadação e superavit financeiro, quando da abertura de créditos adicionais abertos por essas fontes de financiamento.

87. Quanto à irregularidade concernente à ausência de previsão das metas fiscais de resultado nominal (correntes e constantes) na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (**FB13 – subitem 6.1**), também concordo com seu saneamento, pois a defesa





comprovou que o Anexo de Metas Fiscais da LDO/2020 foi corrigido e republicado no Portal Transparência da Prefeitura Municipal<sup>1</sup>, podendo ser confirmada a informação na aba Planejamento Orçamentário/LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2020.

88. No que tange às ações de governo relacionadas à Previdência Municipal (Processo 49.978-1/2021), destaco que coaduno com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas com o saneamento da única irregularidade apontada, que se refere à ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (LB05), uma vez que foi comprovado nos autos que o Município de São José dos Quatro Marcos possuía Certificado de Regularidade Previdenciária durante o exercício de 2020.

89. Embora não tenham permanecido irregularidades, a equipe técnica apurou que no exercício de 2020 ocorreram atrasos nos pagamentos das contribuições previdenciárias, o que gerou o acréscimo de juros e multas (fl. 8 – Doc. 112048/2021).

90. É fato inconteste que o pagamento de juros e multas gera prejuízo ou dano ao erário, o qual, em regra, não deve ser suportado pela Administração Pública, nos termos da Resolução de Consulta 69/2011 e Súmula 001, deste Tribunal. Observo ainda que os atrasos nos pagamentos das contribuições previdenciárias é conduta contumaz, vez que também foi identificada na análise das contas anuais de governo do exercício de 2019.

91. Diante disso, determino à Secretaria de Controle Externo de Previdência que instaure Tomada de Contas Ordinária com a finalidade de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano relativo aos juros e às multas provenientes do atraso nos recolhimentos das contribuições previdenciárias ocorridas no exercício de 2020.

92. Sendo assim, passo ao exame das irregularidades mantidas nos autos.

**1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_01.** Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na

<sup>1</sup> <http://acesso.saojosedosquatromarcos.mt.gov.br:8079/Transparencia/>





manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

**1.1) Não aplicação nas despesas com ensino, do percentual mínimo de 25% das receitas de impostos, estabelecidos no artigo 212 da Constituição Federal. - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO**

93. Consta nos autos que o Município de São José dos Quatro Marcos aplicou o valor de R\$ 6.505.661,18 (seis milhões, quinhentos e cinco mil, seiscentos e sessenta e um reais e dezoito centavos) na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2020, representando 21,70% do total da receita proveniente de impostos municipais e transferências, estadual e federal (R\$ 29.972.236,75), não atendendo ao limite mínimo de 25% disposto no art. 212, da Constituição Federal (fl. 114 – Doc. 190292/2021).

94. A defesa justificou que em decorrência da pandemia da Covid 19 instalada no exercício de 2020, os municípios tiveram dificuldades de atingirem o mínimo constitucional de gastos com educação, pois houve o fechamento das escolas sem previsão de retorno e que motivou os municípios, através da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), articular no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 13/2021, isentando os gestores municipais e estaduais de possíveis penalidades pela não aplicação do mínimo de 25% em educação no exercício de 2020 (fls. 6/10 – Doc. 211703/2021).

95. Acrescentou ainda que foi editado o Decreto Municipal 029/2020, declarando estado de calamidade no município em razão da pandemia, o qual foi reconhecido e aprovado pela ALMT por meio da Resolução 6.769/2020. Além disso, pontuou que esta Corte de Contas proferiu Resolução de Consulta 06/2021-TP, flexibilizando o descumprimento da aplicação do percentual mínimo de 25% na educação para, por si só, não ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

96. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento e esclareceu que como a PEC 13/2021 ainda não teve sua tramitação encerrada, não há como utilizar seus efeitos no exercício de 2020. Informou também que a Resolução de Consulta 06/2021 – TP, deste Tribunal de Contas, atenua a impropriedade atribuída aos gestores pela não aplicação do mínimo constitucionalmente previsto, mas não isenta o município de cumprir com o supracitado postulado.





97. Nas alegações finais a defesa repetiu os argumentos anteriormente expostos, solicitando que a irregularidade seja sanada ou apenas passível de recomendações, informando ainda o recente histórico de cumprimento de aplicação do percentual mínimo legal de gastos na educação pelo município nos anos antecedentes (fls. 5/10 - Doc. 235667/2021).

98. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, com flexibilização na aplicação do postulado constitucional em decorrência da situação de calamidade pública instalada pelo novo coronavírus.

99. A educação é um direito de todos e dever do Estado, devendo ser disponibilizada de forma obrigatória e gratuita, consoante dispõem os artigos 205 e 208, da Constituição Federal.

100. Com relação à repartição de competências administrativas, registra-se que a educação superior é de responsabilidade primária da União, a qual compete assegurar, anualmente, no seu orçamento geral, recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições (art. 16, II e 55, da Lei 9.394/96), ao passo que a educação básica ficou a cargo dos Estados que devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (artigo 211, § 3º, da Constituição Federal c/c artigos 10, VI da Lei 9.394/96) e dos municípios, com atuação voltada para o ensino fundamental e educação infantil (art. 211, § 2º, CF).

101. No que tange ao financiamento do ensino, o mandamento constitucional estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 212, da Constituição Federal.





102. Trata-se de uma exceção ao princípio da não afetação, previsto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, pois, como é sabido, a regra é que o chefe do Poder Executivo tenha discricionariedade para priorizar e alocar os recursos públicos aos programas de governo para o qual foi eleito.

103. Este Tribunal já tinha o entendimento consolidado no sentido de que quando não for atendido o percentual mínimo constitucional na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, da CF), a diferença não aplicada deve ser incluída no orçamento do ente federado para o exercício subsequente. Vejamos:

**9.7) Educação. Manutenção e desenvolvimento do Ensino. Mínimo constitucional. inclusão no exercício seguinte de percentual não aplicado.**

Quando não atendido o percentual mínimo constitucional na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, CF/1988), a diferença percentual não aplicada deve ser incluída no orçamento do ente federado para o exercício subsequente.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 485/2017- TP. Julgado em 12/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018. processo nº 8.243-0/2016)

104. Nesse sentido, é também o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. MUNICÍPIO: APLICAÇÃO, NO ENSINO, DO PERCENTUAL DE 25% DA RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS. INTERESSE SOCIAL RELEVANTE: LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. C.F., art. 127, art. 129, III, art. 212. I.

Ação civil pública promovida pelo Ministério Público contra Município para o fim de compeli-lo a incluir, no orçamento seguinte, percentual que completaria o mínimo de 25% de aplicação no ensino. C.F., art. 212. II. - Legitimidade ativa do Ministério Público e adequação da ação civil pública, dado que esta tem por objeto interesse social indisponível (C.F., art. 6º, arts. 205 e segs, art. 212), de relevância notável, pelo qual o Ministério Público pode pugnar (C.F., art. 127, art. 129, III). III. R.E.

conhecido e provido." É certo que a jurisprudência desta Suprema Corte é assente no sentido da possibilidade da compensação, pelo Município, em exercícios fiscais futuros, do percentual da receita resultante de impostos que deixou de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino." (RE 190938 / MG MINAS GERAIS, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 14/03/2006 Órgão Julgador: Segunda Turma).





105. No que diz respeito à aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios atingidos pela pandemia do novo coronavírus - Covid 19, este Tribunal adotou o posicionamento de que, nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021, a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01) será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, nos termos da Resolução de Consulta 6/2021 - TP, abaixo transcrita:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 6/2021 – TP Ementa: ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS. CONSULTA. CONHECIMENTO. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. MEDIDAS RESTRITIVAS DE ISOLAMENTO SOCIAL. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES PEDAGÓGICAS PRESENCIAIS. ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88). APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% NA EDUCAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS. OBRIGATORIEDADE. 1) O reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República. 2) No exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação.

106. Analisando atentamente os autos, observa-se que foi aplicado, no exercício sob análise, somente o valor de R\$ 6.505.661,18 (seis milhões, quinhentos e cinco mil, seiscentos e sessenta e um reais e dezoito centavos), equivalente a 21,70% do total da receita proveniente de impostos municipais e transferências, estadual e federal (R\$ 29.972.236,75), restando pendente de aplicação o montante de R\$ 987.398,00 (novecentos e oitenta e sete mil, trezentos e noventa e oito reais).

107. No caso em tela, não restam dúvidas de que o descumprimento do limite constitucional ocorreu exclusivamente em decorrência dos efeitos da pandemia mundial da Covid 19, tendo em vista a suspensão das aulas por um longo período, e, por





consequência, a diminuição dos gastos, restando insuficiente a aplicação no exercício de 2020 do equivale a 3,30% da receita de impostos.

108. É importante ressaltar que as consequências da calamidade pública instalada pela pandemia do novo coronavírus - Covid-19 (SARS-CoV-2) não foi ignorada pelos órgãos fiscalizadores, tanto que a Resolução de Consulta 06/2021 – TP deste Tribunal de Contas trouxe o entendimento de que nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021 a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01) será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

109. Diante disso, mantenho a irregularidade, e considerando a impossibilidade de se efetuar compensação na aplicação dos recursos no exercício de 2021 que já está por se encerrar, irei tão somente recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que garanta o cumprimento da aplicação do mínimo de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

**3) 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).

**3.1)** Não houve comprovação da realização de audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da LDO/2020, em desconformidade com o art. 48, § 1º, inc. I da LRF/00. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO - Documento Digital nº 233035/2020, inserido no Apêndice B) - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

110. Segundo o Relatório Técnico Preliminar (fls. 13 e 155 - Doc. 190292/2021) a Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos não comprovou a realização da audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2020.

111. A defesa alegou que o convite da audiência pública foi publicado no site da prefeitura e que a audiência foi realizada em 11/04/2019, no prédio da Câmara Municipal,





coordenada pela contadora Marluce Rejane Azevedo Chialle Izidorio, bem como, afirmou que teria encaminhado, em sua defesa, a Ata da Audiência Pública com a assinatura dos participantes, fotos do evento e slides da apresentação feita na audiência (fls. 12/13– Doc. 211703/2021).

112. A equipe técnica, após analisar a defesa, manteve o achado, pois ao contrário do alegado pela defesa, os documentos comprobatórios da realização da audiência pública não foram encontrados nos autos.

113. Em sede de alegações finais, a defesa ratificou as argumentações iniciais e acrescentou que, por uma falha, ficou pendente de anexar justamente os documentos que comprovam a realização da audiência pública de elaboração da LDO/2020, encaminhando imagens comprobatórias e informando que o processo completo da referida audiência pública se encontra disponível no Portal Transparência da Prefeitura<sup>2</sup> (fls. 10/13 - Doc. 235667/2021).

114. O Ministério Público de Contas discordou da equipe técnica quanto à manutenção da irregularidade, pois em consulta ao Portal Transparência do Município, confirmou a documentação completa que comprova a realização da audiência pública para elaboração e discussão da LDO/2020.

115. O artigo 37 da Constituição Federal elenca o princípio da publicidade como um dos princípios a serem observados pela Administração Pública e consiste na obrigação de divulgação dos atos oficiais, documentos ou informações em meio oficial, podendo ser o Diário Oficial do ente ou outro que o chefe do Poder Executivo decreta como oficial (Diário Oficial do Estado, Diário Oficial de Contas ou Jornal Oficial da AMM).

116. No caso das Leis Orçamentárias, além da publicidade, é exigida a ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos, como instrumento de transparência da gestão fiscal nos termos do § 1º, II<sup>3</sup> do artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>2</sup><http://acesso.saojosedosquatromarcos.mt.gov.br:8079/Transparencia>





117. Outra forma de garantir a transparência é mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. nos termos do art. 48, I, § 1º, da Lei Complementar 101/2000. Vejamos:

Art. 48. São instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: **os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias**; as **prestações de contas** e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º. A **transparência** será assegurada também mediante:

I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento. (grifei)

118. Este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que compete ao chefe do Poder Executivo convocar a sociedade para discutir a elaboração das peças de planejamento, visando a incentivar maior participação popular. Vejamos:

Acórdão nº 669/2006 (DOE, 09/05/2006). Planejamento. PPA, LDO e LOA. Elaboração. Audiência Pública. Competência do Prefeito Municipal para convocação. **Compete ao Chefe do Poder Executivo convocar a sociedade para discutir a elaboração das peças de planejamento, como forma de incentivar maior participação popular.** Não há impedimento para a convocação dessas audiências também pelo Chefe do Poder Legislativo, com observância das regras dispostas na Lei Orgânica Municipal, tendo em vista que a Constituição Federal, no artigo 58, prevê, de forma genérica, a competência do Congresso Nacional para a realização de audiências públicas com representantes da sociedade civil. (Grifei)

119. Nessa seara, esta Corte de Contas ainda regulamentou que a comprovação da realização da audiência pública é feita pela ata da sessão, conforme Boletim de Jurisprudência transcrito a seguir:

"Prestação de contas. LRF. Audiências públicas quadrimestrais. Comprovação de realização. **A comprovação, pelo Poder Executivo**

3Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

(...)<sup>1</sup>§ 1º A transparência será assegurada também mediante

(..)

II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e





**municipal, da realização de audiências públicas quadrimestrais**, nas quais se demonstra e avalia o cumprimento das metas fiscais, nos termos do art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **deve ser feita por meio das respectivas atas das sessões realizadas**". (Contas Anuais de Governo). Relator: Conselheiro José Carlos Novelli Parecer Prévio nº 56/2015-TP. Julgado em 18/08/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 08/09/2015. Processo nº 3.582-3/2014)." (Item 15.8 do Boletim de Jurisprudência, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2017. Publicação digital mensal do TCE-MT. Pág. 75).

120. Ressalta-se que é por intermédio da transparência dos atos administrativos que ocorre o incentivo à efetivação ao exercício da cidadania, uma vez que a participação dos cidadãos no acompanhamento e controle da aplicação das verbas públicas oportuniza significativos resultados quanto à destinação legal dos bens e rendas.

121. Com efeito, a garantia da transparência é imprescindível para que os cidadãos tenham conhecimento sobre os demonstrativos fiscais e atos oficiais, não podendo o chefe do Poder Executivo deixar de promovê-la.

122. No presente caso, embora o Município de São José dos Quatro Marcos não tenha encaminhado a Ata de Audiência Pública e a lista de presença assinada pelos participantes via sistema Aplic, em consulta ao Portal Transparência do Município, no endereço eletrônico <http://acesso.saojosedosquatromarcos.mt.gov.br:8079/Transparencia/>, foi possível visualizar a Ata da Audiência Pública para elaboração e discussão da Lei de Diretrizes orçamentárias de 2020, bem como fotos da sessão, lista de presença e cartazes, comprovando a realização do evento, conforme determina o inciso I, § 1º, do art. 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

123. Por esses fatores, em consonância com o Ministério Público de Contas, entendo que, diante da verdade real a irregularidade deve ser afastada das contas, contudo, sem prejuízo à imputação de recomendação ao chefe do Poder Executivo para que encaminhe corretamente, via sistema Aplic, as atas de comprovação da realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias, nos termos do art. 48, I e II, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.





**4) 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.

**4.1)** Insuficiência de saldo, no valor total de R\$ 1.558.307,05, para pagamento de restos a pagar processados e não processados das fontes 00 e 02, conforme demonstrado no Quadro 5.2 do Anexo 5. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

124. Consta no Relatório Técnico Preliminar (fl. 35 – Doc. 190292/2021) demonstrativo do indicador de disponibilidade financeira do município por fonte de recursos, que evidenciou déficit financeiro nas fontes de recursos 00 e 02, no valor total de R\$ 1.558.307,05 (um milhão, quinhentos e cinquenta e oito mil, trezentos e sete reais e cinco centavos), conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 1 – Indisponibilidade por fontes de recursos**

Fontes	(In)Disponibilidade Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados	RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício)
00 – Recursos Ordinários	-R\$ 901.960,33	R\$ 13.361,29	-R\$ 915.321,62
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-R\$ 630.985,43	R\$ 12.000,00	-R\$ 642.985,43
<b>Total</b>			<b>-R\$ 1.558.307,05</b>

Fonte: Relatório Técnico (fl. 99 – Doc.190292/2021)

125. A defesa justificou que o município já vinha com dificuldades financeiras nos exercícios anteriores e que, em 2020, com a pandemia, realizou alguns cortes e ajustes financeiros, mas que, face ao aumento da demanda nas áreas de saúde e assistência social, houve aumento de gastos e agravamento da situação financeira (fls. 14/15 – Doc. 211703/2021).

126. Aduziu ainda que, quanto aos empenhos a pagar de 2020, R\$ 452.564,01 (quatrocentos e cinquenta e dois mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e um centavo) são de obrigações patronais do INSS e do RPPS, sendo R\$ 335.252,52 (trezentos e trinta e cinco mil, duzentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e dois centavos) do DAAE





- Departamento Autônomo de Água e Esgoto, que não conseguiu arrecadar o suficiente para cobrir suas despesas.

127. Por fim, informou que há R\$ 1.027.143,98 (um milhão, vinte e sete mil, cento e quarenta e três reais e noventa e oito centavos) de créditos a receber a curto prazo, relativo a recursos da competência de dezembro de 2020 a ser liberado até o dia 10 de janeiro de 2021.

128. A equipe técnica manifestou-se pela permanência da irregularidade, sob o argumento de que as despesas empenhadas no exercício de 2020, inscritas em restos a pagar, deveriam apresentar recursos suficientes para sua cobertura e que o crédito a receber em janeiro de 2021, ainda que referente à competência de dezembro/2020, passará a compor o montante das receitas de 2021.

129. Nas alegações finais, a defesa ratificou as argumentações iniciais (fls. 13/14 - Doc. 235667/2021).

130. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, com expedição de recomendação.

131. 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, *in verbis*:

Art. 55. O relatório conterá: (...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

**3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;**

**4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;** (grifo nosso)





132. O mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária. O código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário, porquanto, na receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Já para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados, especialmente a natureza da despesa, o programa e objeto (elemento/subelemento) da despesa pública, conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional.

133. O controle por fonte/destinação de recursos contribui para o atendimento do parágrafo único, do art. 8º e art. 50, ambos da LRF, que dispõe sobre a vinculação de recursos e a sua aplicação para os fins a que foram previstos. Senão vejamos:

**Art. 8º (...)**

**Parágrafo único.** Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

**Art. 50.** Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (...)

134. Nesse contexto, este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que a inscrição em restos a pagar de despesas contraídas no exercício deve ser suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos, conforme se depreende do seguinte julgado extraído do Boletim de Jurisprudência, edição consolidada fev. 2014 a jun. 2019:

**14.5) 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. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 83/2017- TP. Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017.processo nº 8.238-4/2016).

135. No presente caso, verifica-se que a Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos não possuía, ao final do exercício de 2020, recursos disponíveis para suportar os restos a pagar inscritos nas fontes 00 (R\$ 915.321,62) e 02 (642.985,43), no valor total de R\$ 1.558.307,05 (um milhão, quinhentos e cinquenta e oito mil, trezentos e sete reais e cinco centavos).

136. É dever da gestão efetuar o acompanhamento contínuo da execução orçamentária, adotando as providências, tais como o remanejamento de recursos entre fontes e o cancelamento de restos a pagar não processados.

137. Importa ressaltar que, o deficit financeiro, seja ele global ou por fontes de recursos, evidencia falta de planejamento, pois a apropriação de obrigações (passivos financeiros) em montante superior ao saldo dos ativos financeiros caracteriza vinculação acima do saldo máximo disponível, podendo gerar no longo prazo indisponibilidade de caixa por fonte de recursos.

138. Desse modo, é importante que a Administração se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os restos a pagar, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, o que exige ações durante todo o exercício financeiro, bem como realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas.

139. Diante do exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo





para que adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

140. É oportuno registrar que, em sede de Contas Anuais de Governo, as recomendações ao chefe do Poder Executivo visam ao aperfeiçoamento da gestão pública, razão pela qual acolho a recomendação sugerida pela equipe técnica (fl. 13 – Doc. 227815/2021). Assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, é necessário que seja dada ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

141. Da análise global das Contas Anuais de Governo de São José dos Quatro Marcos, concluo que merecem Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois embora tenha permanecido uma irregularidade de natureza gravíssima (AA01), esta deve ser flexibilizada em razão dos efeitos causados pela pandemia mundial do novo coronavírus – Covid-19, conforme definido na Resolução de Consulta 06/2021 – TP.

142. Além disso, pelo contexto geral, a situação das contas é favorável, uma vez que a execução orçamentária foi superavitária e, ainda, houve superavit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2020.

### III - DISPOSITIVO DO VOTO

143. Pelo exposto, ACOLHO o Parecer Ministerial e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I da Constituição Estadual, 1º, I e 26 da Lei Complementar Estadual 269/2007, 29, I e 176, § 3º da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2020, da **Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos**, de responsabilidade do **Sr. Ronaldo Floreano dos Santos**, tendo como contadora a Sra. Marluce Rejane de Azevedo Chialle (CRC-MT 016946/O), visto que





foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino, bem como os exigidos pela Lei Complementar 101/2000.

**Voto**, ainda, no sentido de:

**a) recomendar** ao atual chefe do Poder Executivo Municipal que:

**I)** garanta o cumprimento da aplicação do mínimo de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal;

**II)** encaminhe corretamente no sistema Aplic, as atas de comprovação da realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias, nos termos do art. 48, I e II, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

**III)** adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF);

**IV)** na ocorrência de erros na impressão do Balanço Orçamentário, a correção deve ser republicada na imprensa oficial, a fim de garantir a fidedignidade e validade da nova informação;

**V)** verifique e controle, por fonte, os saldos de excesso de arrecadação e superavit financeiro, quando da abertura de créditos adicionais abertos por essas fontes de financiamento;

**VI)** na elaboração da proposta da LOA dos exercícios seguintes sejam destacados recursos para o Orçamento de Investimentos somente quando presente a situação prevista no artigo 165, § 5º, II, da CF/88;

**VII)** nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias seja definido percentual máximo, e não mínimo, para a Reserva de Contingência para que na LOA o valor previsto seja limitado por esse percentual.

**b)** determinar à Secretaria de Controle Externo de Previdência que instaure Tomada de Contas Ordinária, com a finalidade de apurar os fatos, identificar os responsáveis e apurar o montante devido de juros e multas provenientes do atraso nos recolhimentos das contribuições previdenciárias ocorridas no exercício de 2020.





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

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

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

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 08 de novembro de 2021.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**  
Relator

<sup>1</sup> 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. mif

