



**PROCESSOS Nºs : 10.084-6/2020 e 49.935-8/2021 (APENSO)**  
**INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA**  
**RESPONSÁVEL : JOÃO BATISTA VAZ DA SILVA**  
**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 **70,04%** 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 **33,61%** 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 duas irregularidades relacionadas nos subitens 1.1 (**DA05**) e 2.1 (**DA07**). Já a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de três irregularidades, com quatro subitens 1.1 (**AA01**), 2.1 (**CB02**), 3.1 e 3.2 (**FB13**).

79. Após analisar os argumentos da defesa, a Secex de Previdência Municipal concluiu pelo saneamento da irregularidade apontada no subitem 1.1 (**DA05**) e a Secex de Receita e Governo manifestou-se pelo saneamento da irregularidade contida no subitem 3.1 (**FB13**).

80. O Ministério Público de Contas acompanhou os entendimentos técnicos pelos saneamentos das irregularidades relacionadas acima.

81. Não restam dúvidas quanto ao saneamento da irregularidade referente à ausência de repasse das contribuições previdenciárias patronais, no período de junho a dezembro de 2020, devidas pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social (**DA05 – subitem 1.1**), pois a defesa obteve êxito em comprovar que as contribuições previdenciárias patronais devidas ao RPPS pela Prefeitura Municipal de Nova Xavantina foram devidamente quitadas no exercício de 2020, conforme documentos juntados aos autos (fls. 4/402 – Doc. 148469/2021).

82. No tocante à irregularidade referente à ausência de destaque no texto da Lei Orçamentária Anual de 2020, do valor relativo ao orçamento fiscal (**FB13 – subitem 3.1**), concordo com a equipe técnica e Ministério Público de Contas pelo seu saneamento, pois restou demonstrado nos autos que houve apenas um erro formal do setor de contabilidade da Prefeitura, que não destacou os recursos do orçamento fiscal, mas que o valor seria R\$ 65.581.820,00 (sessenta e cinco milhões, quinhentos e oitenta e um mil, oitocentos e vinte reais), que é a diferença entre o orçamento total menos orçamento da seguridade social.





83. Não obstante essa constatação, entendo prudente recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que se atente em destacar no corpo do texto da Lei Orçamentária Anual os valores destinados aos Orçamentos Fiscal, de Investimentos e de Seguridade Social, em atendimento ao art. 165, § 5º da Constituição Federal.

84. 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 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

85. Consta nos autos que o Município de Nova Xavantina aplicou o valor de R\$ 9.939.848,27 (nove milhões, novecentos e trinta e nove mil, oitocentos e quarenta e oito reais e vinte e sete centavos) na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2020, representando 21,75% do total da receita proveniente de impostos municipais e transferências, estadual e federal (R\$ 45.680.577,19), não atendendo ao limite mínimo de 25% disposto no art. 212, da Constituição Federal (fl. 109 – Doc. 164271/2021).

86. A defesa discordou da metodologia de cálculo aplicada pela equipe técnica e apresentou demonstrativo elaborado pelo contador da Prefeitura, em que o percentual aplicado na educação alcançaria 24,96%. Acrescentou que houve ingresso de receita do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e que, embora ainda esteja abaixo do percentual constitucionalmente estabelecido, a diferença seria ínfima, razão pela qual requereu o saneamento da impropriedade (fls. 3/16 – Doc. 198669/2021).

87. Enfatizou que no exercício de 2020 o Município de Nova Xavantina enfrentou diversas dificuldades ocasionadas pela pandemia de Covid-19, entre elas a suspensão das aulas presenciais, o que reduziu a receita gasta com o ensino, pois foram cortados valores gastos com os profissionais temporários da educação, transporte escolar, merenda escolar e materiais de consumo.





88. Informou ainda que os gastos com serviços de terceiros (pessoa física e jurídica) teve uma queda superior a 55% (cinquenta e cinco por cento), no comparativo com o exercício de 2019 não afetado pela pandemia. Aduziu que o município sempre cumpriu o percentual constitucional, tanto que em outros exercícios financeiros o limite foi atingido com tranquilidade.

89. Pontuou que existe proposta de Emenda à Constituição 13/2021 para assegurar aos entes públicos e seus agentes a não responsabilização no exercício de 2020, pelo descumprimento das exigências do artigo 212 da Constituição Federal e que há Resolução de Consulta 06/2021 desta Corte de Contas flexibilizando o descumprimento dos mínimos constitucionais em face dos obstáculos enfrentados pelos gestores durante a pandemia.

90. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento, evidenciando os erros na metodologia de cálculo realizada pela unidade contábil da Prefeitura Municipal de Nova Xavantina, e reafirmando que o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino durante o exercício financeiro de 2020 foi de 21,75%.

91. Informou ainda 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.

92. Nas alegações finais a defesa repetiu os argumentos anteriormente expostos e reafirmou que os cálculos realizados pela Prefeitura comprovam que o mesmo aplicou 24,96% na manutenção e desenvolvimento do ensino, e não os supostos 21,75% aduzidos pela unidade de instrução (fls. 3/8 - Doc. 228511/2021).

93. 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.

94. 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.

95. 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).

96. 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.

97. 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.

98. 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)

99. 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).

100. 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:





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

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

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.

101. Analisando atentamente os autos, verifico que assiste razão à defesa quanto ao ingresso de receita do Fundo de Participação dos Municípios - FPM no montante R\$ 17.230,00 (dezessete mil e duzentos e trinta reais), o que altera a receita base da manutenção e desenvolvimento do ensino para o montante de R\$ 45.697.807,19 (quarenta e cinco milhões, seiscentos e noventa e sete mil, oitocentos e sete reais e dezenove centavos).

102. No tocante às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, verifica-se pelo sistema Aplic (informes mensais/despesas/por função) que foram liquidadas na função educação no valor de R\$ 15.147.381,62 (quinze milhões, cento e quarenta e sete mil, trezentos e oitenta e um reais e sessenta e dois centavos).

103. Do valor acima citado, consta que foi aplicado na educação o total de R\$ 3.802.373,15 (três milhões, oitocentos e dois mil, trezentos e setenta e três reais e quinze centavos) em recursos provenientes de impostos e R\$ 6.519.510,76 (seis milhões, quinhentos e dezenove mil, quinhentos e dez reais e setenta e seis centavos) provenientes da retenção do FPM, ITR, ICMS, IPVA etc., totalizando assim R\$ 10.321.883,91 (dez milhões, trezentos e vinte e um mil, oitocentos e oitenta e três reais e noventa e um centavos) investidos na educação.







104. Contudo, foi excluído do cálculo o valor de R\$ 382.035,64 (trezentos e oitenta e dois mil, trinta e cinco reais e sessenta e quatro centavos) gasto com ensino superior, atendendo ao artigo 11, V, da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que prevê que o município somente atuará nos ensinos médio e superior após aplicar os 25% de impostos na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos (Fundamental).

105. Logo, observa-se que foi aplicado, no exercício sob análise, o valor de R\$ 9.939.843,27 (nove milhões, novecentos e trinta e nove mil, oitocentos e quarenta e três reais e vinte e sete centavos), e mesmo com a retificação da receita base da manutenção e desenvolvimento do ensino para o montante de R\$ 45.697.807,19 (quarenta e cinco milhões, seiscentos e noventa e sete mil, oitocentos e sete reais e dezenove centavos), a porcentagem permanece 21,75% da receita de impostos.

106. Observa-se que, ainda que houvesse aplicado o percentual de 24,96% na manutenção e desenvolvimento do ensino como alegado pela defesa, o fato é que este valor ainda estaria abaixo do mínimo constitucionalmente estabelecido, configurando a presente irregularidade.

107. Assim, restou pendente de aplicação na educação para se alcançar o percentual mínimo de 25% da receita, o montante de R\$ 1.484.608,53 (um milhão, quatrocentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e oito reais e cinquenta e três centavos).

108. Por outro lado, não podemos ignorar que, durante o exercício de 2020, a calamidade pública instalada pela pandemia do novo coronavírus - Covid-19 (SARS-CoV-2), promoveu mudanças drásticas em todo o cenário global, impactando as receitas e despesas dos municípios, bem como a sua realidade local.

109. Tanto que nos exercícios anteriores o Poder Executivo de Nova Xavantina observou a aplicação do limite mínimo de 25% previsto no artigo 212, da







Constituição Federal, restando insuficiente somente no exercício de 2020, cujo valor equivale a 3,24 % da receita de impostos.

110. A par dessa problemática, 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.

111. 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.

**2) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

**2.1)** Divergência de R\$ 784.557,68, entre o orçamento final informado no Balanço Orçamentário da Prefeitura e o informado no sistema Aplic. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

112. Segundo os autos (fl. 17 – Doc. 164271/2021), o valor do orçamento final informado no balanço orçamentário enviado na prestação de contas do governo foi de R\$ 95.160.765,07 (nove milhões, cento e sessenta mil, setecentos e sessenta e cinco reais e sete centavos), ao passo que no sistema Aplic, o orçamento foi registrado no valor de R\$ 94.376.207,39 (noventa e quatro milhões, trezentos e setenta e seis mil, duzentos e sete reais e trinta e nove centavos) representando uma diferença de R\$ 784.557,68 (setecentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e sessenta e oito centavos).





113. A defesa reconheceu o erro e justificou que a diferença decorreu de uma falha do sistema contábil na geração das tabelas do sistema Aplic (fl. 16 - Doc. 198669/2021).

114. Após analisar os argumentos da defesa, a equipe técnica manifestou-se pela permanência do achado, pois a própria defesa admitiu o erro, o qual não foi corrigido no exercício sob exame.

115. Em sede de alegações finais, o defesa reafirmou ter sido apenas uma falha e salientou que, como ex-gestor, aguarda a correção no sistema Aplic pela equipe contábil do ente público (fl. 8 – Doc. 228511/2021).

116. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, vez que houve deficiência na prestação das informações no sistema Aplic.

117. A prestação de contas é o instrumento que permite acompanhar e fiscalizar os atos e despesas realizados pelos gestores públicos. Ela promove a transparência dos atos administrativos e deve sempre se pautar pela legalidade, pela impessoalidade, pela moralidade, pela eficiência e pela publicidade. O artigo 37, caput, da Constituição Federal é expresso nesse sentido.

118. A transparência e a veracidade dos fatos contábeis são elementos fundamentais para a realização de uma administração eficiente e proba. É importante que as informações exigidas pelos atos normativos do TCE/MT sejam encaminhadas pelo jurisdicionado com fidedignidade, pois a desconformidade ou eventuais divergências prejudicam o exercício do controle externo.

119. Vale consignar que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (8ª Edição, p. 25) estabelece a necessidade das descrições contábeis serem fidedignas, tempestivas e compreensíveis. Vejamos:





Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica. (grifei).

120. No caso dos autos, embora não visualize má-fé da gestão, é fato inconteste que o balanço orçamentário registrado na Prefeitura e encaminhado na prestação de contas não condiz com as informações descritas no sistema Aplic, restando caracterizada a irregularidade.

121. Assim sendo, em consonância com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que se atente para enviar corretamente os registros e/ou demonstrações contábeis, por meio do Sistema Aplic.

**3) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

3.2) Elaboração de peças de planejamento em desacordo com a legislação vigente por inserção de matéria que deveria ser tratada em lei específica. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

122. Consta nos autos que o artigo 6º<sup>1</sup> da Lei Municipal 2.167/2019 (LOA/2020) autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento), bem como promover alterações orçamentárias por meio de remanejamentos e transposições de recursos, evidenciando matéria estranha àquelas que devem ou podem estar contidas na Lei Orçamentária Anual, violando o princípio da exclusividade, contido no art. 165, §§ 5º ao 8º, da Constituição Federal (fl. 14 – Doc. 164271/2021).

<sup>1</sup> Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, créditos adicionais suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento), no curso da execução orçamentária, bem como o remanejamento e transposição de recursos, conforme necessidades orçamentárias e disponibilidade de recursos, como determinado pelo art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64, de 17 de março de 1964 e Art. 167, inciso V e VI, da Constituição Federal, do total da despesa fixado no art. 4º desta Lei.





123. A defesa reconheceu que, por um equívoco da equipe de contabilidade, a matéria não foi tratada por lei específica, mas que, na elaboração das próximas leis orçamentárias, será retirada do texto a autorização para remanejamento e transposição (fl. 17 – Doc. 198669/2021).

124. A equipe técnica manteve a irregularidade e ressaltou que a autorização para remanejamento e transposição de recursos constitui matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, contrapondo a disposição estabelecida no §8º, do art. 165, da CF/88, além da Resolução de Consulta TCE-MT 44/2008.

125. Em sede de alegações finais, a defesa repetiu as argumentações da inicial e acrescentou que a equipe contábil do Município de Nova Xavantina foi informada sobre a necessidade de inclusão das autorizações para remanejamento e transposição em leis próprias (fl. 8 – Doc. 228511/2021).

126. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da equipe técnica pela permanência do achado com recomendação.

127. Inicialmente, cumpre salientar que os mecanismos de realocação orçamentária referidos no inciso VI do art. 167 da CF/88 (transposições, remanejamentos ou transferências de créditos orçamentários) não se confundem com a figura dos créditos adicionais suplementares previstos no artigo 41, I, da Lei 4.320/64.

128. O remanejamento é a realocação de recursos orçamentários entre órgãos distintos. Por sua vez, as transposições asseguram a realocação da dotação para outra categoria de programação, mas do mesmo órgão. As transferências realocam recursos entre as categorias econômicas (correntes e de capital), qualificadas na mesma atividade, projeto ou operação especial do mesmo órgão.

129. Os créditos adicionais, contrariamente, permutam elementos de despesa pertencentes à mesma categoria programática (Atividade, Projeto ou Operação Especial),





diferentemente dos remanejamentos, transposições e transferências de recursos, posto que atuando em diferentes Atividades, Projetos ou Operações Especiais, equivale à reprogramação por repriorização das ações do governo.

130. Muito embora essas técnicas possuam formas de operacionalização semelhantes, ou seja, são autorizadas mediante lei e abertas por decreto (art. 167, V e VI, CF), somente os créditos suplementares constituem exceção ao princípio da exclusividade, podendo, assim, ser abertos com base em autorização prevista na própria Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 8º, CF).

131. Tal fato se justifica, pois, como visto, o crédito adicional suplementar apenas visa a remediar erros e omissões no momento da elaboração do orçamento, o que impõe a adoção de medidas de retificação quase automáticas pelo gestor.

132. Este é o entendimento deste Tribunal, conforme se depreende da Súmula 20 e julgados extraídos do Boletim de Jurisprudência, edição consolidada, fevereiro/2014 a dezembro/2020, abaixo transcritos:

**Súmula nº 20.** É vedada a autorização para remanejamento, transposição ou transferência de recursos entre dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual – LOA, por ferir o princípio constitucional da exclusividade, configurando dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa no Orçamento (art. 165, § 8º, CF/1988).

**Planejamento. LOA. Remanejamento, transposição e transferência de dotações orçamentárias.**

A autorização prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) para remanejamento, transposição ou transferência de dotações orçamentárias fere o princípio constitucional da exclusividade (art. 165, § 8º), por se tratar de dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Parecer Prévio nº 17/2016-TP. Julgado em 11/10/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2016. Processo nº 870-2/2015).

**Planejamento. LOA. Reserva de Contingência. Remanejamentos, transposição e transferência de créditos ou recursos. Princípio da exclusividade.**

As previsões, na Lei Orçamentária Anual (LOA), de destinação e forma de utilização da Reserva de Contingência; bem como de autorizações para remanejamentos, transposições ou transferências de créditos orçamentários ou recursos financeiros, contrariam o princípio orçamentário constitucional da exclusividade (art. 165, § 8º), por





caracterizarem matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 129/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/ TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 25.884-9/2015)

133. No presente caso, a própria defesa concorda com a existência da irregularidade apurada, havendo, desta feita, lesão aos postulados descritos no § 8º, do art. 165, da CF/88 e Súmula 20 desta Corte de Contas.

134. Diante do exposto, em consonância com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo Municipal para que não insira na Lei Orçamentária Anual a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria a outra, em cumprimento ao artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

135. **Passo agora a relatar a irregularidade mantida pela Secretaria de Controle Externo de Previdência (Proc. 49.935-8/2021).**

**2) DA 07. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_07.** Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

**2.1)** Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores, referente ao período de junho a dezembro de 2020, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

136. Segundo o Relatório Técnico Preliminar, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina não recolheu as contribuições previdenciárias dos segurados no período de junho a dezembro de 2020 (fls. 9/11 – Doc. 112078/2021).

137. Em sua defesa, o ex-gestor alegou que todos os valores devidos a título de contribuição previdenciária dos servidores foram regularmente repassados para o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, conforme documentação anexada aos autos (fls. 3/438 – Doc. 148469/2021).





138. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, entendeu que deveria ser mantida a irregularidade, pois ainda permaneceu o valor de R\$ 1.786,05 (um mil, setecentos e oitenta e seis reais e cinco centavos) referente à competência de setembro de 2020, sem ter sido repassado aos cofres do RPPS de Nova Xavantina pela Prefeitura Municipal. Entretanto, considerando a baixa materialidade, sugeriu recomendação para que a gestão realize o respectivo ressarcimento aos cofres públicos.

139. A defesa não se manifestou nesse apontamento em sede de alegações finais.

140. O Ministério Público de Contas acompanhou a equipe técnica quanto à manutenção da irregularidade, com recomendação.

141. Vale consignar que o não recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias, do empregador e do empregado, prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário e contraria o caráter contributivo e solidário, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas nos artigos 40<sup>2</sup> e 195<sup>3</sup>, incisos I e II da Carta Magna.

142. Além disso, a ausência de recolhimento e/ou repasse de valores, a título de contribuições previdenciárias patronais e servidores, devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, quando deveria efetuar, tempestivamente, o pagamento de todos

<sup>2</sup>Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

<sup>3</sup>Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)







os valores devidos pelo ente municipal, viola o inciso IX do art. 10<sup>4</sup> da Lei 8.429/92, inciso II do art. 1<sup>o</sup> da Lei 9.717/98, o art. 3<sup>o</sup> da Portaria MPS 402/2008.

143. A respeito disso, esta Corte de Contas entende que quanto ao pagamento de juros e multas em face de obrigações legais da administração, cabe ressarcimento por quem lhe deu causa, conforme a Súmula 001 do TCE/MT. Vejamos:

**SÚMULA 001**

O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

144. Destaca-se que o prejuízo ao RPPS, na capitalização e aplicação dos recursos inadimplentes, impacta no equilíbrio necessário para o pagamento dos benefícios previdenciários ao longo do Plano de Previdência.

145. No caso em apreço, embora a defesa tenha comprovado os repasses das contribuições previdenciárias dos servidores ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, referentes ao período de junho a dezembro de 2020, constatou-se que restou remanescente a diferença de R\$ 1.786,05 (um mil, setecentos e oitenta e seis reais e cinco centavos) relativa à competência de setembro de 2020, não repassado pela Prefeitura Municipal ao RPPS, conforme tabela abaixo:

**Tabela 2 – Planilha Defesa (GRCP) x Ordem Bancária**

PREFEITURA SERVIDOR			
Mês	Planilha Defesa	Ordem bancária	Diferença
Junho	R\$ 175.638,04	R\$ 175.638,04	R\$ 0,00

4Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

5Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

6Art. 3º Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

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

Julho	R\$ 167.332,17	R\$ 167.332,17	R\$ 0,00
Agosto	R\$ 167.554,25	R\$ 167.554,25	R\$ 0,00
<b>Setembro</b>	<b>R\$ 183.654,63</b>	<b>R\$ 181.868,55</b>	<b>R\$ 1.786,08</b>
Outubro	R\$ 232.528,00	R\$ 232.528,00	R\$ 0,00
Novembro	R\$ 230.042,60	R\$ 230.042,60	R\$ 0,00
Dezembro	R\$ 235.281,06	R\$ 235.281,06	R\$ 0,00
Total	R\$ 1.392.030,75	R\$ 1.390.244,67	<b>R\$ 1.786,08</b>

Fonte: Tabela elaborada pelo relator com base no relatório técnico de defesa (fl. 6 – Doc. 213518/2021)

146. Cumpre mencionar que os repasses das contribuições previdenciárias são uma obrigação constitucional, sendo necessário o seu recolhimento dentro do prazo, a fim de não ocasionar o pagamento de juros e multa por atraso, não podendo ser tratadas como despesas flexíveis de pagamento ou como uma forma de financiamento de outras despesas.

147. É tamanha a gravidade do descumprimento desse dever que o Código Penal tipifica no art. 168-A como crime a conduta de deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e na forma legal ou convencional.

148. Todavia, considerando que o valor remanescente foi ínfimo e que pela baixa materialidade inviabiliza uma abertura de Tomada de Contas Ordinária para o ressarcimento ao erário, acolho a sugestão técnica e ministerial para tão somente recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que viabilize para que o ex-prefeito, Sr. João Batista Vaz da Silva, realize o respectivo ressarcimento, com recursos próprios, aos cofres públicos da Prefeitura Municipal, dos valores pagos indevidamente, a título de juros e multas pelo pagamento com atraso das contribuições previdenciárias, referentes ao período de setembro de 2020, encaminhando a comprovação, no prazo de 60 (sessenta) dias, a este Tribunal de Contas.

149. 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. 25 – Doc. 211596/2021). 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.

150. Da análise global das Contas Anuais de Governo de Nova Xavantina, 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.

151. 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

152. 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 **PARER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2020, da **Prefeitura Municipal de Nova Xavantina**, de responsabilidade do **Sr. João Batista Vaz da Silva**, tendo como contador o Sr. Josimar Pires da Silva (CRC-MT 009123-O/3), 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 **recomendar** ao atual chefe do Poder Executivo Municipal que:

a) 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;





**b)** atente-se para não inserir na Lei Orçamentária Anual, a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria a outra, em cumprimento ao artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal;

**b)** destaque no corpo do texto da Lei Orçamentária Anual os valores destinados aos Orçamentos Fiscal, de Investimentos e de Seguridade Social, em atendimento ao art. 165, § 5º da Constituição Federal;

**c)** encaminhe corretamente os registros e/ou demonstrações contábeis, por meio do Sistema Aplic;

**d)** na elaboração da Lei Orçamentária Anual, estipule o valor de repasse de acordo com o limite estabelecido no art. 29-A da CF, bem como realize os repasses de acordo com o valor estabelecido na LOA;

**e)** observe na elaboração das próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias o parâmetro mínimo, a verificação da série histórica de resultados primários alcançados, assim como a série histórica de receitas e despesas para a proposição das metas fiscais do município;

**f)** publique as peças de planejamento (LOA e LDO), na sua completude em diário oficial e site da Prefeitura/Portal Transparência, e inclua no texto da publicação das peças orçamentárias o endereço eletrônico onde os anexos obrigatórios serão disponibilizados aos cidadãos, atendendo ao disposto no art. 48 da LRF e art. 37 da Constituição Federal;

**g)** viabilize para que o ex-prefeito, Sr. João Batista Vaz da Silva, realize o ressarcimento, com recursos próprios, aos cofres públicos da Prefeitura Municipal, dos valores pagos indevidamente, a título de juros e multas pelo pagamento com atraso das contribuições previdenciárias, referentes ao período de setembro de 2020, encaminhando a comprovação, no prazo de 60 (sessenta) dias, a este Tribunal de Contas.

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  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

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

Tribunal de Contas, 21 de outubro 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

