



PROCESSOS N^{os} : 16.686-3/2018 e 19.402-6/2019 (APENSO)
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA
RESPONSÁVEL : JANAILZA TAVEIRA LEITE
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2018
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

II - RAZÕES DO VOTO

75. Inicialmente, cabe registrar que o agente político cumpriu os seguintes percentuais constitucionais:

76. No que diz respeito a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, foi aplicado o correspondente a **33,50%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

77. Em relação ao FUNDEB, foram aplicados **77,39%** na valorização e 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.

78. Nessa linha, destaco que as despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar nº 101/2000 e os repasses ao Poder Legislativo observaram o artigo 29-A, da Constituição Federal.

79. Feitas essas observações, passo a analisar as irregularidades que permaneceram nas presentes contas anuais de governo.

80. No que tange à irregularidade de não aplicação do percentual mínimo 15 % da receita de impostos em ações e serviços públicos de saúde em descumprimento ao estabelecido na Constituição Federal (**AA 02 - subitem 1.1**), mantenho-a pelas razões que passo a destacar.



81. Inicialmente, a Unidade de Instrução apontou que o município de São Félix do Araguaia aplicou o valor de R\$ 4.206.647,15 (quatro milhões, duzentos e seis mil, seiscentos e quarenta e sete reais e quinze centavos) em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2018, representando 13,01% do total da receita base (R\$ 32.325.277,08), não atendendo, portanto, ao limite mínimo de 15% previsto no art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal e no art. 7º da Lei Complementar 141/2012 (fl. 133 – Doc. nº 205730/2019).

82. A defesa rebateu o apontamento alegando a existência de diferença no valor empenhado nas fontes 00 e 02 do Relatório Técnico de Auditoria, pois o valor correto seria R\$ 4.872.822,63 (quatro milhões, oitocentos e setenta e dois mil, oitocentos e vinte dois reais e sessenta e três centavos), conforme Balanço Financeiro anexado aos autos (fl. 37 – Doc. nº 227639/2019).

83. Nesse sentido, apontou equívoco na indisponibilidade para pagamento de restos a pagar na fonte 02, sendo o valor correto R\$ 195.589,70 (cento e noventa e cinco mil, quinhentos e oitenta e nove reais e setenta centavos), consoante tabela acostada aos autos (fl. 6 – Doc. nº 227639/2019).

84. Prosseguiu, arguindo que não foi computado no índice de investimentos em saúde a quantia de R\$ 477.416,55 (quatrocentos e setenta e sete mil, quatrocentos e dezesseis reais e cinquenta e cinco centavos), cujas despesas embora tenham sido empenhadas na fonte 14, foram pagas com recursos próprios mediante conta bancária Código 52375 nº 10.702- 2 – 15% Saúde – Gestão SUS, conforme anexo III (fls. 48/55 – Doc. nº 227639/2019).

85. Apresentou tabela na qual demonstra o real cálculo de aplicação em saúde do município no exercício de 2018, que seria o seguinte:

Tabela 1 – Cálculo apresentado pela Defesa da Aplicação em Saúde do Município

Receita Base	32.325.277,08
15% das Receitas	4.848.791,56



Descrição	
Despesas Empenhada Saúde na Função 10 (Fonte 00 e 02) do exercício	4.872.822,63
(-) Restos a pagar processados e não processados da Saúde inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa nas fontes 00 e 02, Função 10, Subfunção 122, 301, 302, 303, 304, 305, 306; Natureza de Despesa 1, 3, 4 e 5. Exceto Elemento de Despesa 01, 03, 91 e 97 (Resolução de Consulta nº 14/2012 (c))	195.589,70
(=) Despesas empenhadas Saúde na Função 10 do Exercício	4.677.232,93
(-) despesas GLOSADAS	428.253,64
(+) Despesas Glosadas indevidamente	411.673,00
(+) Despesas Empenhadas na fonte 14 e pagas com Recursos Próprios contra BB 52375	477.416,55
Total de recursos aplicados na Saúde Provenientes de impostos	5.138.068,84
Percentual sobre receita base	15,89%

Fonte: Elaborado pelo relator com base na defesa (fl. 7 – Doc. nº 227639/2019)

86. Pontuou que as despesas glosadas erroneamente pela Unidade de Instrução no apêndice H, do Relatório Preliminar são despesas com hospedagem e passagens de munícipes em tratamento de saúde em outro município, despesas com traslado do corpo de munícipes que faleceram quando estavam em tratamento de saúde em outro município e despesas com casa de apoio para munícipes em tratamento de saúde, conforme tabela às fls. 6/7 - Doc. nº 227639/2019.

87. Sustentou que a Lei Complementar nº 141/2012 estabelece taxativamente quais despesas devem ser consideradas na apuração da aplicação dos recursos mínimos com ações e serviços públicos de saúde, argumentando que as citadas despesas não podem ser excluídas do cômputo do percentual obrigatório de investimentos em saúde municipal. Finalizou requerendo a inclusão dos valores acima especificados com intuito de afastar o presente apontamento.

88. A Unidade de Instrução, primeiramente, esclareceu que o mapeamento do sistema Aplic não considera empenhos realizados na subfunção 125, que representou a diferença apontada pela defesa de R\$ 7.887,36 (sete mil, oitocentos e oitenta e sete reais e trinta e seis centavos), pois refere-se a normatização e fiscalização e não integram o rol de despesas a serem computadas como aplicação em saúde. Assim, o valor correto



considerado na Função Saúde – 10 é realmente R\$ 4.864.935,27 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, novecentos e trinta e cinco reais e vinte e sete centavos).

89. Quanto à alegação das despesas glosadas indevidamente no valor de R\$ 411.673,00 (quatrocentos e onze mil, seiscentos e setenta e três reais), a Unidade de Instrução ressaltou que na relação apresentada pela defesa consta em duplicidade os empenhos nºs 200, 10011 e 14092/2018 no valor de R\$ 35.200,00 (trinta e cinco mil e duzentos reais) que após a exclusão totaliza o montante de R\$ 376.473,00 (trezentos e setenta e seis mil, quatrocentos e setenta e três reais).

90. Saliu que as despesas elencadas pela defesa são as mesmas relacionadas no Relatório Preliminar de Auditoria no Apêndice H, sendo os objetos descritos nos históricos dos empenhos relacionados à prestação de serviços de hospedagem, acomodação, alimentação, transportes de pacientes da casa de apoio, aquisição de passagens terrestres para pessoas carentes, alojamentos de munícipes da zona rural e prestação de serviços funerários.

91. Destacou, ainda, que a Lei Complementar nº 141/2012, veda despesas com merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS e despesas com ações de assistência social, consignando que tais despesas constam do histórico apresentado, não podendo ser consideradas como aplicação em saúde.

92. Contudo, acatou as argumentações da defesa em relação à indisponibilidade para pagamento de restos a pagar na fonte 02, pois constatou divergência de R\$ 45.858,99 (quarenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e noventa e nove centavos) no mapeamento das classes 6 a 8. Assim, após a retificação o percentual aplicado na saúde seria de 13,12%, não assegurando, ainda, o cumprimento do limite mínimo previsto no art. 7º, da Lei Complementar nº 141/2012, permanecendo a irregularidade nos autos.



93. Nas alegações finais, em relação as despesas excluídas dos gastos com saúde, a defesa argumentou que a Portaria nº 55/99 do Ministério da Saúde, dispõe sobre tratamentos de saúde fora do domicílio (TFD), estabelecendo em seu art. 1º que as despesas com deslocamento de pacientes são cobradas do SUS (fls. 4/8 – Doc. nº 253854/2018).

94. Acrescentou que o art. 4º da mesma legislação discrimina quais as despesas podem ser custeadas para pacientes em TDF e o art. 9º estabelece que as despesas com transporte funerário são custeadas pela saúde quando se tratar de pacientes em TDF.

95. Sustentou que não há motivos para a equipe técnica deste Tribunal, glosar os valores empenhados, liquidados e pagos, já trazidos na defesa, relativos a hospedagem, alimentação, transporte e serviços funerários para pacientes em TDF.

96. Quanto às despesas empenhadas na fonte 14, discordou do entendimento da Unidade de Instrução ressaltando que na defesa restou demonstrado que os valores foram efetivamente pagos com as fontes de recursos ordinários 100 e 102, conforme documentos que comprovam os efetivos pagamentos com a conta bancária Código 52375, nº 10.702-2 (fls. 48/55 – Doc. nº 227639/2019).

97. Finalizou pleiteando a inclusão na composição do limite de 15% de gastos em saúde, das despesas com hospedagem e passagens de munícipes em tratamento de saúde em outro município, despesas com traslado do corpo de munícipes que faleceram quando estavam em tratamento de saúde em outro município, despesas com casa de apoio para munícipes em tratamento de saúde, bem como despesas empenhadas, liquidadas e pagas na fonte 114, mas efetivamente pagas nas fontes 100 e 102.

98. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção do achado, salientando que tal irregularidade, enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo.



99. A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, consoante dispõe o artigo 196 da Constituição Federal.

100. A aplicação de percentuais mínimos de recursos públicos em ações e serviços públicos de saúde tem matriz obrigacional estampada no § 2º, do art. 198, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)**

(...)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)** (grifei)

101. Desta forma, a Carta Maior, visando vincular a parcela mínima de recursos públicos à satisfação das necessidades de financiamento da saúde pública nacional, estipula que Estados e Municípios têm a obrigação de aplicarem, anualmente, percentuais mínimos do produto de suas arrecadações provenientes de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde.

102. Nesse sentido, os Municípios e o Distrito Federal devem aplicar o mínimo de 15% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, em ações e serviços



públicos de saúde, consoante art. 198, § 3º, I, da Constituição federal c/c art. 7º, da Lei Complementar nº 141/2012.

103. Desse modo, a descrição da base de cálculo (receita base) para a apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde é formada pelo produto da arrecadação das receitas provenientes dos seguintes impostos e transferências constitucionais vinculadas a impostos:

Tabela 2 - Impostos e transferências constitucionais vinculadas a impostos

Municípios	
Descrição das Receitas	Amparo CF/88
IPTU - Imposto/propriedade Territorial Urbana	Art.156, I
ITBI – Imposto/Transmissão de bens “Inter Vivos”	Art.156, II
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza	Art.156, III
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte	Art. 158, I
ITE – Imposto Territorial Rural	Art. 158, II c/c Art. 153, § 4º, III
Cota – Parte IPVA	Art. 158, III
Cota – Parte ICMS	Art. 158, IV
Cota Parte ITR	Art. 158, II
FPM – Fundo de Participação dos Municípios	Art. 159, I, b
Cota – parte IPI Exportação	Art. 159, § 3º

Fonte: Elaborada pelo Relator com base na Constituição Federal

104. Com relação ao cálculo dos recursos mínimos aplicados em serviços e ações de saúde, são consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no fundo de saúde, nos termos do art. 24, I e II, da Lei Complementar nº 141/2012.

105. Nesse sentido, este Tribunal tem entendimento de que a utilização das despesas inscritas em restos a pagar na verificação anual do cumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com serviços e ações de saúde só serão consideradas até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, conforme se depreende da Resolução de Consulta nº 14/2012 - TCE/MT, abaixo transcrita:



EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. SAÚDE. LIMITE. ARTIGO 198, CF. DESPESAS. RESTOS A PAGAR. NECESSIDADE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. Na verificação anual do cumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com serviços e ações de saúde, as despesas inscritas em Restos a Pagar, processados ou não, **só serão consideradas até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício**, consolidadas no Fundo de Saúde. (grifei)

106. Ademais, no caso de eventual descumprimento da aplicação mínima de recursos em saúde, a Administração deve aplicar o percentual faltante no exercício subsequente, sem prejuízo das sanções cabíveis, conforme disposto no art. 25, da Lei Complementar nº 141/2012, senão vejamos:

Art. 25. **Eventual diferença que implique o não atendimento**, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, **ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo** do montante mínimo do exercício de referência e das **sanções cabíveis**.

107. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: CONSULTA – APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – RECEITA PROVENIENTE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS E DE SUAS TRANSFERÊNCIAS – 1) UTILIZAÇÃO COMO FONTE DE RECURSO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS NO EXERCÍCIO DA ARRECADAÇÃO – COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO COM EDUCAÇÃO E SAÚDE – 2) NÃO UTILIZAÇÃO NO EXERCÍCIO DA ARRECADAÇÃO COMO FONTE DE RECURSOS – SUPERÁVIT FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE – NÃO COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DE GASTOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE DAQUELE EXERCÍCIO – ART. 35 DA LEI N. 4.320/64 – UTILIZAÇÃO SOMENTE COMO FONTE DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – 3) PLANEJAMENTO – NÃO ATENDIMENTO DOS ÍNDICES DE APLICAÇÃO EM DETERMINADO EXERCÍCIO – OBRIGAÇÃO DE ACRESÇER O PERCENTUAL FALTANTE AO MÍNIMO A SER APLICADO NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE, SEM PREJUÍZO DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS, DENTRE ELAS A REJEIÇÃO DAS CONTAS NO ÂMBITO DESTA TRIBUNAL – 4) RECOMENDAÇÃO AO GESTOR DOS RECURSOS DA SAÚDE DE ACOMPANHAR A EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA AO



LONGO DO EXERCÍCIO, NOS MOLDES DO CONTROLE EXIGIDO SOBRE AS DESPESAS COM O ENSINO.

1) As receitas oriundas de excesso de arrecadação serão consideradas na base de cálculo para a apuração do percentual mínimo de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício em que for efetivamente arrecadada. A utilização do excesso de arrecadação demandará abertura de créditos adicionais, sendo: a) Créditos suplementares, nos casos em que as dotações consignadas no orçamento forem insuficientes; b) Créditos Especiais, para inclusão de despesas não consignadas no orçamento. 2) Quanto ao cômputo da receita oriunda de excesso de arrecadação de impostos e de transferências decorrentes de impostos, na apuração do percentual mínimo de gastos com ensino e saúde no exercício seguinte, responde-se negativamente, haja vista que, segundo o art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64, a receita pertence ao exercício financeiro em que for arrecadada. O percentual mínimo de aplicação de recursos no ensino e na saúde deve incidir sobre toda a receita efetivamente arrecadada no exercício. O excesso de arrecadação não utilizado para acobertar despesas dentro do exercício, por meio de créditos adicionais (suplementar ou especial), representará um superávit financeiro no exercício seguinte, o qual não comporá a base de cálculo de gastos com saúde e ensino daquele exercício. Esse superávit financeiro somente poderá ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais. 3) Tendo em vista que no decorrer da execução podem ocorrer situações ou mesmo problemas não previstos na fase de elaboração, poderão ser necessárias medidas visando ajustar o orçamento com os objetivos a atingir. No tocante à aplicação de recursos no ensino, a própria LDB, no supracitado § 4º do art. 69, estabelece que "as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro", o que nos permite inferir que caberá à Administração Pública realizar um acompanhamento da evolução da receita e da despesa, de tal modo que ao final do exercício os objetivos sejam alcançados, bem como o percentual mínimo possa ser atingido. **Quanto à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, o art. 25 da LC 141/2012 contém determinação para que eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos nela previstos seja acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício em referência e das sanções cabíveis, dentre elas a rejeição de suas contas no âmbito da esfera de atuação deste Tribunal.** 4) Recomenda-se ao gestor dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde que acompanhe a evolução da receita e da despesa ao longo do exercício, adotando o mesmo controle exigido sobre as despesas com o ensino. (grifei)

108. No caso em tela, a Unidade de Instrução pontuou que após a retificação do valor da indisponibilidade de caixa líquida na fonte 02 para R\$ 195.589,70 (cento e noventa e cinco mil, quinhentos e oitenta e nove reais e setenta centavos), o valor aplicado em ações e serviços de saúde passou a representar o montante de R\$



4.241.090,93 (quatro milhões, duzentos e quarenta e um mil, noventa reais e noventa e três centavos), equivalente a 13,12% da receita de impostos, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 – Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Descrição	Valor
(+) Total da despesa empenhada em Saúde no exercício Função 10. Subfunção 122, 301, 302, 303, 304, 305, 306. Fontes 00 e 02 Natureza de Despesa 1, 3, 4 e 5 Exceto elementos 01, 03, 91 e 97 (A)	R\$ 4.864.935,27
(-) Restos a pagar processados e não processados da Saúde inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa nas fontes 00 e 02; Função 10; Subfunção 122, 301, 302, 303, 304, 305, 306; Natureza de Despesa 1, 3, 4 e 5. Exceto Elemento de Despesa 01, 03, 91 e 97 (Resolução de Consulta nº 14/2012) (C)	R\$ 195.589,70
(-) Outras despesas empenhadas que não se enquadram em ações e serviços públicos de Saúde e saneamento. Função 10. Subfunção 122, 301, 302, 303, 304, 305, 306. Natureza de Despesa 1, 3, 4 e 5 Exceto elementos 01, 03, 91 e 97 (G)	R\$ 428.253,64
(=) Total de despesas realizadas em ações e serviços públicos de saúde (H)	R\$ 4.241.091,93
Total da Receita base (I)	R\$ 32.325.277,08
(=) Percentual aplicado em saúde (J)	13,12%
Limite mínimo aplicado em saúde (K)	15%
Situação (L)	IRREGULAR

Fonte: Relatório Técnico de defesa (fl. 14/15 – Doc. nº 243355/2019)

109. Feito isso, passo à análise individualizada das alegações da defesa.

110. Em relação às despesas que teriam sido glosadas indevidamente pela Unidade de Instrução no valor de R\$ 411.673,00 (quatrocentos e onze mil, seiscentos e setenta e três reais), exclui R\$ 35.200,00 (trinta e cinco mil e duzentos reais) relativo aos empenhos nº 200, 10011 e 14092 que estavam em duplicidade.

111. Após os ajustes, tem-se o valor de R\$ 376.473,00 (trezentos e setenta e seis mil, quatrocentos e setenta e três reais), referente às despesas relacionadas a tratamento de saúde fora do domicílio e com transporte de doentes (**fls. 435/437 - Doc. nº 205730/2019**).



112. Sobre o assunto, este Tribunal tem entendimento no sentido de que as referidas despesas podem ser incluídas no cômputo do limite mínimo de aplicação na saúde, senão vejamos:

Resolução de Consulta nº 34/2011. Saúde. Limite. Artigo 198, CF. Despesa. Resolução CNAS nº 39/2010. Inclusão no limite estabelecido pela EC nº 29/2000.

1. As despesas com órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens referentes à área da saúde; o fornecimento de medicamentos, o pagamento de exames médicos, **o tratamento de saúde fora do domicílio, o transporte de doentes**; leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidades de uso, conforme disciplinados pelo artigo 1º, da Resolução CNAS nº 39/2010, serão consideradas no cálculo de despesas com ações e serviços públicos de saúde previstos na Emenda Constitucional nº 29/2000, desde que:

- a. sejam atendidas a legislação específica e as normativas do Sistema Único de Saúde (SUS);
- b. sejam compatíveis com as diretrizes quinta e sexta da Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde;
- c. sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito;
- d. estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo e sejam de responsabilidade específica do setor de saúde;
- e. sejam promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;
- f. sejam ações e serviços públicos de saúde custeadas com recursos especificados na base de cálculo definida no artigo 77, do ADCT; e,

2. Respeitados os requisitos acima, as despesas previstas no art. 1º, da Resolução nº 39/2010, do CNAS deverão ser contabilizadas pelo Município por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde. (Destaquei)

Resolução de Consulta nº 18/2011. Saúde. Limite. Artigo 198, CF. Despesas. Transporte de Pacientes e Acompanhantes para Tratamento Fora do Domicílio. Inclusão no limite estabelecido pela EC nº 29/2000.

As despesas com transporte de pacientes e, quando for o caso, de acompanhantes para tratamento fora de domicílio serão consideradas no cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde, desde que sejam de responsabilidade específica do setor de saúde e atendam às disposições da Portaria SAS nº 055/1999 do Ministério da Saúde, devendo a Administração Pública promover o controle dessas despesas de forma a demonstrar o cumprimento destes requisitos. (Grifei)

Acórdão nº 1.639/2005. Saúde. Tratamento fora do município. Possibilidade de fornecimento de passagens, observando-se as regras do TFD.

Compete ao Estado adotar as medidas necessárias para garantir o direito do cidadão à saúde, previsto na Constituição. Ao conceder as passagens para pacientes com tratamento fora do domicílio, o administrador público deve aplicar as regras procedimentais do



Programa TFD (Tratamento Fora do Domicílio) definidas pelo Município em consonância com as diretrizes do Ministério da Saúde. Deverão ser observadas as normas de licitações para aquisição de passagens e combustíveis, bem como, as regras contábeis/fiscais da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Destaquei)

113. Desse modo, incluo as despesas relacionadas a tratamento de saúde fora do domicílio e com transporte de doentes no valor de R\$ 376.473,00 (trezentos e setenta e seis mil, quatrocentos e setenta e três reais) no cômputo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde.

114. No que tange às despesas empenhadas na fonte 14 (Transferência de Recursos da União para Saúde) no valor de R\$ 477.416,55 (quatrocentos e setenta e sete mil, quatrocentos e dezesseis reais e cinquenta e cinco centavos), compulsando os autos observe que a defesa alegou que foram empenhadas de forma equivocada na referida fonte, pois foram pagas com recursos próprios da fonte 02 (Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos – Saúde).

115. As despesas empenhadas na fonte 14 referem-se a recursos de programas da União repassados ao município de forma vinculada a programas e convênios e, por isso, não fazem parte do cálculo do percentual de 15% do produto da arrecadação de impostos a que se refere o art. 156, e dos recursos de que trata o art. 159, I, alínea "b" da Constituição Federal.

116. Este é o entendimento deste Tribunal, consolidado no Boletim de Jurisprudência - Edição Consolidada de fevereiro de 2014 a junho de 2019, vejamos:

20.2) Saúde. Limite mínimo de aplicação. despesas custeadas com recursos do SUS. impossibilidade de apuração por meio de diferenças financeiras.

1. Para fins de cálculo do limite mínimo anual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, devem ser consideradas apenas as despesas executadas diretamente pelo ente e que foram financiadas, exclusivamente, com os recursos provenientes da arrecadação dos impostos e das transferências previstas nos artigos 6º e 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

2. O total das despesas financiadas com recursos transferidos do Sistema Único de Saúde (SUS) deve ser excluído do cálculo do limite referido no item anterior. Para determinação do montante a ser



excluído, não é possível a utilização de valores apurados por meio de diferenças em contas de disponibilidades, a exemplo do procedimento em que se soma o saldo existente do exercício anterior em contas do SUS com o total das receitas e transferências arrecadadas no exercício nesta mesma fonte, descontando-se o saldo remanescente no fim do exercício de apuração. (Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 60/2017-TP. Julgado em 31/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/11/2017. processo nº 8.453-0/2016)

117. Contudo, em consulta ao sistema Aplic (Informes Mensais/Despesas/Despesa por Função-Subfunção – consulta função e fonte) verifico que o total das despesas pagas na função 10 (saúde) totalizou R\$ 12.127.682,95 (doze milhões, cento e vinte e sete mil, seiscentos e oitenta e dois reais e noventa e cinco centavos), conforme demonstra a tabela por fonte de recursos:

Tabela 4: Despesas pagas na função 10 (saúde)

Fonte	Descrição	Valor da Despesa Paga
00	Recursos Ordinários	R\$ 0,00
02	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos – Saúde	R\$ 4.634.900,79*
14	Transferências de Recursos do Estado para Programas de Saúde – SUS	R\$ 7.492.782,16
42	Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Estado	R\$ 0,00
TOTAL		R\$ 12.127.682,95

Fonte: Sistema Aplic (Informes Mensais/Despesas/Despesa por Função-Subfunção – consulta função e fonte)

* Excluído R\$ 7.887,36 referente a sub-função 125

118. Da análise da tabela acima é possível notar que não houve pagamentos na função 10 (saúde) nas fontes de recursos 00 e 42, mas apenas nas fontes 02 e 14.

119. Porém, da análise do Anexo 10, da Lei nº 4.320/64, constante no sistema Aplic (Prestação de Contas/Contas de Governo/Anexo 10 - consolidado), observo que mesmo não havendo pagamentos registrados na fonte 42, houve ingressos de recursos nessa fonte no valor de R\$ 2.840.241,52 (dois milhões, oitocentos e quarenta mil, duzentos e quarenta e um reais e cinquenta e dois centavos), oriundos de Transferências de Recursos do Estado para Programas de Saúde.



120. Além disso, verifico que houve ingressos na fonte 14 no valor de R\$ 4.376.623,70 (quatro milhões, trezentos e setenta e seis mil, seiscentos e vinte e três reais e setenta centavos).

121. Somando os valores das fontes 14 e 42 registrados no Anexo 10, da Lei nº 4.320/64, obtém-se o montante de R\$ 7.216.865,22 (sete milhões, duzentos e dezesseis mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e vinte e dois centavos) de recursos provenientes de transferências da União e do Estado ao município.

122. Desse modo, ao subtrair o referido valor daquele registrado como pagamento na fonte 14, do sistema Aplic (R\$ 7.492.782,16), obtém-se a diferença de R\$ 275.916,94 (duzentos e setenta e cinco mil, novecentos e dezesseis reais e noventa e quatro centavos), evidenciando que foram efetuados pagamentos em montantes superiores aos recursos recebidos pelo município de transferências da União e do Estado.

123. Diante disso, assiste razão a defesa ao alegar que foram efetuados pagamentos na saúde com recursos ordinários do município, mas que foram erroneamente contabilizados como sendo da fonte 14.

124. Assim, ao refazer os cálculos do percentual mínimo de aplicação em ações e serviços de saúde, obtém-se o seguinte resultado:

Tabela 5: Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

DESCRIÇÃO	VALOR
Total pago na função saúde (A)	R\$ 12.127.682,95
Ingressos de recursos na fonte 14 (anexo 10) (B)	R\$ 4.376.623,70
Ingressos de recursos na fonte 42 (anexo 10) (C)	R\$ 2.840.241,52
Total de ingressos de recursos (D=B+C)	R\$ 7.216.865,22
Despesas pagas com recursos da fonte 14 (E)	R\$ 7.492.782,16
Valor aplicado a mais que o recebido (recursos ordinários) (F=E-D)	R\$ 275.916,94
Total aplicado com recursos próprios (G=A-E+F)	R\$ 4.910.817,73



Base de Cálculo (H)	R\$ 32.325.277,08
Percentual aplicado (G/H)	15,19%

Fonte: APLIC Informes Mensais/Despesas/Despesa por Função-Subfunção – consulta função e fonte; APLIC Prestação de Contas/Contas de Governo/Anexo 10 (consolidado)

125. Desse modo, verifico que o Município de São Félix do Araguaia aplicou o montante de R\$ 4.910.817,73 (quatro milhões, novecentos e dez mil, oitocentos e dezessete reais e setenta e três centavos) em ações e serviços públicos de saúde, equivalente a 15,19%, atendendo, assim, o limite mínimo de 15% previsto na Constituição Federal.

126. Portanto, nesse caso específico, constato que ocorreu mero erro de registro contábil por meio do sistema Aplic, razão pela qual afasto a presente irregularidade.

127. Não obstante, da análise das contas anuais de governo de São Félix do Araguaia referente ao exercício de 2017 (Proc. nº 17.420-3/2017), observa-se que a receita base para aplicação em ações e serviços públicos de saúde era de R\$ 26.277.170,67 (vinte e seis milhões, duzentos e setenta e sete mil, cento e setenta reais e sessenta e sete centavos).

128. Comparando essa receita com a do exercício de 2018 (R\$ 32.325.277,08), constato que houve um incremento de receita de R\$ 6.048.106,41 (seis milhões, quarenta e oito mil, cento e seis reais e quarenta e um centavos), equivalente a 23,01%.

129. Nessa vertente, o valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2018 (R\$ 4.910.817,73) foi R\$ 803.020,10 (oitocentos e três mil, vinte reais e dez centavos) superior ao aplicado no exercício anterior (R\$ 4.107.797,63), correspondente a 19,54% de recursos aplicados a mais na saúde.



130. Destarte, em consulta ao sítio eletrônico da Firjan¹ observo que o município de São Félix do Araguaia alcançou o primeiro lugar em gestão fiscal no ranking do Estado no exercício de 2018.

131. Nesse contexto, deve-se registrar o excelente esforço dispendido pela gestora em garantir o incremento de receita no município de um exercício para o outro e, em igual medida, aumentar a realização de despesas na saúde, evidenciando uma gestão regular e eficiente dos recursos públicos.

132. Em relação às irregularidades relativas a registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis **(CB02 – subitens 2.1 a 2.14)** e referentes a contabilidade não contempladas em classificação específica **(CB99 – subitens 3.1 e 3.2)**, serão analisadas em conjunto.

133. Com relação ao subitem 2.1, consta nos autos que os valores de transferências constitucionais e legais registrados e informados via sistema Aplic divergem dos valores constantes no site do Secretaria do Tesouro Nacional – STN (fl. 18 – Doc. nº 205730/2019), conforme tabela abaixo:

Tabela 6 – Transferências Constitucionais e Legais x Valores informados pela STN

Transferências Constitucionais e legais	STN (A)	Demonstrativo da Receita Orçada e Realizada (B)	Diferença (A-B)
Cota Parte FPM	R\$ 7.691.021,36	R\$ 7.452.936,75	R\$ 238.087,61
Transferência da LC 87/96 (Desoneração ICMS)	R\$ 41.361,04	R\$ 41.351,04	R\$ 0,00
Cota – Parte ITR	R\$ 2.822.123,80	R\$ 2.822.123,80	R\$ 0,00
Cota – Parte CIDE	R\$ 48.685,72	R\$ 72.256,16	R\$ 23.570,44
Cota – Parte Royalties	R\$ 147.398,56	R\$ 142.048,49	R\$ 5.350,07
IOF - Ouro	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
FUNDEB	R\$ 5.020.597,47	R\$ 4.985.092,05	R\$ 35.505,42

Fonte: Relatório Técnico (fl. 18 – Doc. nº 205730/2019)

1 Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=MT&IdCidade=510785&Indicador=1&Ano=2018>> Acesso em 10/12/2019



134. Quanto ao subitem 2.2 ao subitem 2.14, foram narradas divergências entre os saldos ajustados da contas contábeis do sistema Aplic e o saldo ajustado de banco (extratos e conciliação físico) (fls. 29/45 – Doc. nº 205730/2019), conforme relação a seguir:

135. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|00|000000 do sistema Aplic diverge do saldo ajustado de banco (extratos e conciliação físico em pdf) no valor de -R\$ 125.996,71 (cento e vinte e cinco mil, novecentos e noventa e seis reais e setenta e um centavos) (subitem 2.2).

136. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na Fonte: |1|01|000000 do Sistema APLIC difere do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação físico em pdf) no valor de R\$ -581.415,50 (quinhentos e oitenta e um mil, quatrocentos e quinze reais e cinquenta centavos) (subitem 2.3).

137. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|02|000000 do sistema Aplic diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf) no valor de -R\$ 210.135,75 (duzentos e dez mil, cento e trinta e cinco reais e setenta e cinco centavos) (subitem 2.4).

138. Divergência na soma dos saldos das fontes: 0|1|14|000000 no confronto entre os extratos bancários físicos em PDF e o saldo da conta corrente contábil DDR - Razão Contábil 82111010000 dos informes do sistema APLIC, no valor de R\$ 1.621.947,18 (um milhão, seiscentos e vinte e um mil, novecentos e quarenta e sete reais e dezoito centavos) (subitem 2.5).

139. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|15|000000 do sistema Aplic diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf) no valor de -R\$ 338.198,60 (trezentos e trinta e oito mil, cento e noventa e oito reais e sessenta centavos) (subitem 2.6).



140. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|22|000000 do sistema Aplic diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf), no valor de -R\$ 317.157,96 (trezentos e dezessete mil, cento e cinquenta e sete reais e noventa e seis centavos) (subitem 2.7).

141. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|23|000000 do sistema Aplic difere do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf) no valor de R\$ 11.954,90 (onze mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e noventa centavos) (subitem 2.8).

142. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|24|000000 do sistema Aplic diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf), no valor de R\$ 20.016,94 (vinte mil, dezesseis reais e noventa e quatro centavos) (subitem 2.9).

143. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|30|000000 do sistema APLIC diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf) no valor de R\$ 9.823,53 (nove mil, oitocentos e vinte e três reais e cinquenta e três centavos) – subitem 2.10.

144. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|43|000000 do sistema APLIC diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf) no valor de R\$ 7.373,74 (sete mil, trezentos e setenta e três reais e setenta e quatro centavos) – subitem 2.11

145. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|17|000000 do sistema Aplic diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf) no valor de R\$ 35.022,39 (trinta e cinco mil, vinte e dois reais e trinta e nove centavos) (subitem 2.12).



146. O saldo ajustado da conta contábil DDR 82111010000 na fonte: |1|19|000000 do sistema APLIC diverge do saldo ajustado de bancos (extratos e conciliação - físico em pdf) no valor de -R\$ 165.035,55 (cento e sessenta e cinco mil, trinta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos) (subitem 2.13).

147. Divergência nos saldos das fontes de recursos entre os saldos bancários do sistema Aplic e o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro (DSF) do Balanço Patrimonial (BP) Consolidado (subitem 2.14).

148. A defesa respondeu conjuntamente os achados justificando que houve diversas divergências nos saldos contábeis apurados no fechamento do balanço anual do exercício financeiro de 2018, que foram ocasionadas por erro de lançamentos contábeis em rubricas equivocadas, acrescentando que não houve má-fé por parte da gestora e nem da equipe contábil (fls.12/14 - Doc. nº 227639/2019).

149. Salientou que a gestão sempre pautou sua atuação nos princípios constitucionais que regem a administração pública, bem assim que não havendo prova da existência de má-fé, a boa-fé se presume. Nesse contexto, citou voto proferido pela Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen no Processo nº 11.154-6/2017, no sentido de que não havendo comprovação da má-fé não se deve punir o gestor.

150. A Unidade de Instrução após análise da defesa, manteve as irregularidades, pois além da gestora não ter apresentado documentos aptos a desconstituir os achados, confirmou a existência da divergência no controle de saldo das fontes.

151. Em sede de alegações finais, a gestora reiterou os argumentos da inicial (Doc. nº 253854/2019).

152. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção dos achados com expedição de recomendação.



153. Consta nos autos que ao aplicar a regra de integridade inter demonstrações, constatou-se divergência no montante de R\$ 1.673.286,67 (um milhão, seiscentos e setenta e três mil, duzentos e oitenta e seis reais e sessenta e sete centavos) entre os valores registrados nos ativos e passivos financeiros com o superavit/deficit financeiro constante no Balanço Patrimonial (**CB99 - subitem 3.1**), conforme tabela abaixo:

Tabela 7 - Ativos e Passivos Financeiros x Superávit/Déficit Financeiro

Município de São Félix do Araguaia – Exercício de 2018

BP – Quadros dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes X Quadro do Superavit/Deficit Financeira

	Quadros dos Ativos e passivos Financeiros	Valor (R\$)	=	Quadro do Superavit/Deficit Financeiro	Valor (R\$)
+	Ativo Financeiro	21.395.312,60	=	Total das Fontes de Recursos	21.395.312,64
-	Passivo Financeiro	1.673.286,63			
=	Total	19.772025,97	=	Total	21.395.312,64
	Divergência				-1.673.286,67

Fonte: Relatório Técnico (fl. 28 – Doc. nº205730/2019)

154. Além disso, no subitem 3.2, constata-se que foi registrado no sistema Aplic a dotação atualizada do orçamento final no valor de R\$ 53.698.193,45 (quinhentos e três milhões, seiscentos e noventa e oito mil, cento e noventa e três reais e quarenta e cinco centavos) e o Balanço Orçamentário Consolidado apresentou o valor de R\$ 52.123.550,00 (cinquenta e dois milhões, cento e vinte e três mil, quinhentos e cinquenta reais) (fl. 28 – Doc. 205730/2019).

155. A defesa novamente reconheceu os erros nos lançamentos contábeis no software do município, alegando que tal equívoco não atrapalhou a análise das contas anuais de governo do município (fls. 15/20 – Doc. nº 227639/2019).

156. Aduziu que com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e com respaldo em decisões deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, solicitou o saneamento do achado ou sua conversão em determinação.



157. A Unidade de instrução manteve as irregularidades e esclareceu no subitem 3.1, que a divulgação de informação em demonstração contábil com erro não contribui para o processo informacional do usuário, tendo em vista que se trata de informação que não atende a característica da representação fidedigna. Além disso, no subitem 3.2, a defesa admitiu a existência da divergência no controle de saldo da fonte e considerando que a divergência persiste sem os ajustes necessários a sua regularização o achado deve ser mantido.

158. Em sede de alegações finais, a gestora reforçou os argumentos anteriormente expostos (Doc. nº 253854/2019)

159. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção das irregularidades, posto que as inconsistências apresentadas impactam na integridade e confiabilidade das informações utilizadas na análise das contas, dificultando o exercício do controle externo.

160. Frisa-se que a prestação de contas é o instrumento que permite acompanhar e fiscalizar os atos e despesas realizados pelos gestores públicos, promovendo a transparência dos atos administrativos, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, nos termos do artigo 37, caput, da Constituição Federal.

161. 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 deste Tribunal, sejam encaminhadas pelo jurisdicionado com fidedignidade, pois a desconformidade ou eventuais divergências, prejudicam o exercício do controle externo.

162. Importa destacar que o artigo 43, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o § 3º, do artigo 164, da Constituição Federal, respectivamente, regulamentam a forma de depósito das disponibilidades de caixa, vejamos:



Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

Art. 164 (...)

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

163. A Administração deve sempre aplicar os conceitos, princípios e normas relativos à contabilidade pública de forma a subsidiar informações tempestivas, compreensíveis e autênticas à sociedade, aos gestores públicos e aos órgãos de controle externo.

164. Nesse sentido, saliento que o sistema Aplic é uma ferramenta utilizada com a finalidade de buscar a transparência na Administração Pública, portanto, deve ser alimentado corretamente, ou seja, não deve existir nenhuma divergência entre o meio físico e o eletrônico.

165. Compulsando os autos, verifico que a própria defesa confirmou o envio de informações incorretas ou incompletas, revelando a deficiência no sistema contábil da Prefeitura Municipal no registro das informações do sistema Aplic.

166. A incongruência entre as informações espelha deficiência do controle interno, fazendo-se necessária a melhoria das rotinas e procedimentos de contabilização e escrituração das informações, devendo existir a checagem de dados de modo a coincidir com a realidade da Entidade.

167. Portanto, em consonância com a Unidade de Instrução e com o Ministério Público de Contas, mantenho os apontamentos com recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo para envie corretamente os registros e/ou as demonstrações contábeis, por meio do sistema Aplic, em cumprimento aos art. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64.



168. No que concerne à irregularidade referente à insuficiência financeira no valor de R\$ 1.023.217,62 (um milhão, vinte e três milhões, duzentos e dezessete mil e sessenta e dois centavos), comprometendo o equilíbrio das contas públicas (**DB 99 -subitem 4.1**), mantenho-a pelas seguintes razões.

169. Consta no Relatório Técnico Preliminar que, no exercício de 2018, houve insuficiência financeira na ordem de R\$ 1.023.217,62 (um milhão, vinte e três milhões, duzentos e dezessete mil e sessenta e dois centavos) para o pagamento de restos a pagar processados e não processados (fl. 51 – Doc. nº 205730/2019), conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 8 – Quociente de disponibilidade financeira para o pagamento de restos a pagar de 2018

Município de São Félix do Araguaia		
Quociente de disponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar - 2018		
Expressão	Variáveis	Valor
A	Disponibilidade Bruta Exceto RPPS	R\$ 2.706.408,76
B	Demais Obrigações financeiras Exceto RPPS	R\$ 568.793,72
C	Total Restos a Pagar processados	R\$ 1.245.566,02
D	Total RP não Processados	R\$ 1.915.266,64
E= A-B-C-D	Insuficiência de Recursos	-R\$ 1.023.217,62

Fonte: Relatório Técnico (fl. 51 – Doc. nº 205730/2019)

170. A defesa argumentou que o município contabilizou em créditos a curto prazo na conta de créditos de transferências a receber do exercício de 2018 o valor de R\$ 13.643.474,61 (treze milhões, seiscentos e quarenta e três mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e sessenta e um centavos) e de exercícios anteriores o valor de R\$ 11.485.364,38 (onze milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, trezentos e sessenta e quatro reais e trinta e oito centavos), perfazendo um total de R\$ 25.128.838,99 (vinte e cinco milhões, cento e vinte e oito mil, oitocentos e trinta e oito reais e noventa e nove centavos) de transferências a receber que não foram repassadas no exercício de 2018 (fls. 56/57 - Doc. nº 227639/2019).



171. Na sequência, apresentou tabela visando demonstrar a real situação financeira do município caso os valores devidos tivessem sido repassados no prazo legal, senão vejamos:

Tabela 9 – Demonstrativo da situação financeira caso recursos tivessem sido repassados

A	Disponibilidade Bruta	R\$ 2.706.408,76
B	Demais Obrigações	R\$ 568.793,72
C	RP processados	R\$ 1.245.566,02
D	RP não processados	R\$ 1.915.266,64
QDF1	(A-B)/ (C+)	R\$ 0,67
A1	Créditos a receber 2018	R\$ 13.643.474,61
A2	Créditos a receber exercícios anteriores	R\$ 11.485.364,38
QDF2	(A-B+A1+A2)/ (C+D0	R\$ 8,62

Fonte: Elaborado pelo relator com base na defesa (fl. 22 – Doc. nº 227639/2019)

172. Desse modo, pontuou que para cada R\$ 1,00 (um real) inscrito em restos a pagar haveria R\$ 8,62 (oito reais e sessenta e dois centavos) de disponibilidade financeira para cobri-lo.

173. Citou o item 11, do anexo único da Resolução Normativa nº 43/2013 do TCE/MT que prevê como atenuante da irregularidade de déficit de execução orçamentária o atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais ou voluntárias cujo repasse estava programado para o exercício para que na situação em análise não houve déficit orçamentário, mas apenas insuficiência para pagamento de restos a pagar por indisponibilidade financeira.

174. Apresentou, ainda, a relação de empenhos inscritos em restos a pagar, bem como os extratos bancários que comprovam que alguns valores só foram repassados em 2019 (fls. 58/66 - Doc. nº 227639/2019).

175. A Unidade de Instrução manteve o apontamento e esclareceu que o saldo de créditos a receber consolidado em 31/12/2018, registrado no Balanço Patrimonial Consolidado e no Balancete do sistema Aplic é de R\$ 13.647.179,26 (treze milhões,



seiscentos e quarenta e sete mil, cento e setenta e nove reais e vinte e seis centavos), sendo composto pela Conta Contábil 11230000000 - Créditos de Transferências a receber de R\$ 7.327.354,61² (sete milhões, trezentos e vinte e sete mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e um centavos) e conta contábil 11250000000 Dívida Ativa Tributária no valor de R\$ 5.508.159,82 (cinco milhões, quinhentos e oito mil, cento e cinquenta e nove reais e oitenta e dois centavos).

176. Ressaltou que os dados das contas contábeis demonstram que apenas o valor de R\$ 7.327.354,61 (sete milhões, trezentos e vinte e sete mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e um centavos) se refere a créditos de transferências e que o saldo em 31/12/2018 é acumulado não podendo ser somado (saldo anterior + saldo atual). Acrescentou que tais créditos não são considerados caixas, nem equivalentes de caixas.

177. Esclareceu que a soma dos saldos bancários em 31/12/2018, no valor de R\$ 2.774.839,35 (dois milhões, setecentos e setenta e quatro mil, oitocentos e trinta e nove reais e trinta e cinco centavos) apresentado na defesa já estão computados na disponibilidade bruta, exceto de RPPS.

178. Quanto à relação de restos a pagar de 2018, ressaltou que a defesa juntou apenas a relação de restos a pagar de 2018, não computando os restos a pagar de exercícios anteriores e, nesse sentido, informou que na composição devem ser somados os restos a pagar de exercícios anteriores e o saldo do exercício de 2018.

179. Ademais, destacou que o município encaminhou na prestação de contas de governo de 2018 o Anexo 17 – Demonstração da Dívida Flutuante, constando os restos a pagar processados e não processados no total de R\$ 3.094.239,71 (três milhões, noventa e quatro mil, duzentos e trinta e nove reais e setenta e um centavos).

²soma das contas contábil 11233090000 Créditos Decorrentes de Outras Transferências (P) no valor de R\$ 4.605.486,78 (quatro milhões, seiscentos e cinco mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e setenta e oito centavos) e 11234019900 Outras Participações na Receita dos Estados (P) no valor de R\$ 2.721.867,83 (dois milhões, setecentos e vinte e um mil, oitocentos e sessenta e sete reais e oitenta e três centavos)



180. Pontuou que esta Corte de Contas tem entendimento no sentido de que os restos a pagar devem ser considerados na sua totalidade (Contas Anuais de governo do município de Nova Nazaré, Parecer nº 107/2018, Processo nº 170755/2017), restando confirmada a irregularidade.

181. Nas alegações finais, a defesa não teceu considerações específicas sobre o achado, afirmando apenas que não tem o condão de macular as contas de governo (Doc. nº 253854/2019).

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

183. 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)

184. 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 identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados, especialmente a natureza da despesa, o programa e objeto da despesa pública (elemento/subelemento), conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional.



185. 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, 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; (...)

186. Nesse sentido, este Tribunal tem entendimento 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 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).

187. No presente caso, verifica-se que o indicador de disponibilidade financeira do município de São Felix do Araguaia demonstrou insuficiência para pagamento de restos a pagar processados e não processados no valor global de R\$ 1.023.217,62 (um milhão, vinte e três milhões, duzentos e dezessete mil e sessenta e dois centavos), tendo em vista que o Ativo Financeiro foi de R\$ 2.706.408,76 (dois milhões, setecentos e seis mil, quatrocentos e oito reais e setenta e seis centavos) e o Passivo Financeiro foi de R\$



3.729.626,36 (três milhões, setecentos e vinte e nove mil, seiscentos e vinte e seis reais e trinta e seis centavos).

188. Esse resultado indica que para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar inscritos, há apenas R\$ 0,72 (sessenta e dois centavos) de disponibilidade financeira, demonstrando o desequilíbrio financeiro e a má gestão fiscal das contas públicas, em descumprimento ao que dispõe o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

189. Compulsando os autos, observa-se que a defesa não discordou da indisponibilidade financeira, mas apenas alegou frustração de receita e apresentou cálculo equivocado, pois juntou a relação de restos a pagar de 2018, não computando os restos a pagar de exercícios anteriores.

190. É dever do gestor 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.

191. O deficit financeiro, seja ele global ou por fonte 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.

192. 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, a exigir 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 Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas.



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

194. No que tange às irregularidades relativas a abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa (**FB02 – subitem 5.1**) e abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais, sem indicação de recursos correspondentes (**FB04 – subitem 7.1**), analisarei em conjunto por guardarem similaridade.

195. Com relação à irregularidade capitulada no subitem 5.1, consta nos autos que foram abertos créditos adicionais suplementares, por meio dos Decretos nºs 380, 384 e 385/2018, no valor total de R\$ 31.741.995,13 (trinta e um milhões, setecentos e quarenta e um mil, novecentos e noventa e cinco reais e treze centavos), acima do limite definido na Lei nº 868/2018 que autorizou o valor total de R\$ 16.240.740,00 (dezesseis milhões, duzentos e quarenta mil, setecentos e quarenta reais), conforme tabela a seguir (fl. 13 – Doc. nº 205730/2019).

Tabela 10 – Créditos Adicionais Suplementares acima da Lei

Município de São Félix do Araguaia					
Créditos Adicionais Suplementares Abertos em 2018					
Lei Autorizativa	% sobre a Despesa Fixada na LOA/2018	Valor da LOA/2018	Valor Autorizado (A)	Valor Aberto (B)	Valor aberto sem autorização legislativa (C=B-A)
00833/2017	40,00%	R\$ 40.601.850,00	R\$ 16.240.740,00	R\$ 31.741.995,13	R\$ 15.501.255,13
00868/2018					

Fonte: Relatório Técnico (fl. 13 – Doc. nº 205730/2019)

196. A defesa discordou do apontamento alegando que foi considerado como percentual sobre a despesa fixada na LOA o limite de 40%, quando o correto seria



48%, conforme autorizado pelas Leis nºs 833/2017 e 868/2018 (fls. 68/74 – Doc. nº 227639/2019) e demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 11 – Créditos Adicionais Suplementares pela Lei nº 464/2018

Orçamento Anual 2018	R\$ 40.601.850,00
% Autorizado – Autorizado 30% (Lei nº 833/2017) LOA (28/12/2017)	R\$ 12.180.555,00
% Autorizado – Autorizado 18% (Lei nº 868/2017) LOA (03/12/2018)	R\$ 7.308.333,00
Excesso de Arrecadação – art. 4º, III – Lei 833/2017	R\$ 13.238.805,50
Total Créditos Autorizados	R\$ 32.727.693,50
Créditos Abertos (Rel. Tce fl.12)	R\$ 31.741.995,13
Saldo Disponível para Abertura (à utilizar)	R\$ 985.698,37

Fonte: Elaborado pelo Relator com base na defesa (fl. 24 – Doc. nº 227639/2019)

197. Aduziu ser incabível a alegação de inexistência de lei autorizativa para abertura de créditos adicionais e requereu a desconsideração do achado.

198. A Unidade de Instrução, após análise da defesa, consignou que a Lei nº 868/2018, alterou o art. 4º da Lei nº 833/2017 (LOA), elevando o percentual de 30% para 48% da despesa fixada, acrescentando que o citado artigo autoriza a abertura de créditos suplementares à conta de recursos provenientes de excesso de arrecadação, até o limite efetivamente ocorrido, desde que respeitados os objetivos e metas da programação aprovada na lei.

199. Pontuou que a lei restringe a aplicação do excesso as transferências à educação, saúde, assistência social, meio ambiente ou de obras e infraestrutura, não contemplando as fontes 00 – recursos ordinários, 16 – CIDE, 17 – COSIP, 30 – FETHAB, bem como despesas realizadas cujo objeto não sejam obras de infraestrutura.

200. Ressaltou que a LOA do município, desde o início, previu ineficiência do planejamento orçamentário, tendo em vista que contemplou 30% de alteração, sendo esta aumentada para 48% até o final do exercício.



201. Mencionou que foram excluídos os valores considerados pela defesa referentes a soma de recursos da fonte 00 – recursos ordinários no valor de R\$ 3.475.000,00 (três milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil) e fonte 30 – FETHAB no valor de R\$ 832.000,00 (oitocentos e trinta e dois mil reais), tendo sido excluído o valor de R\$ 542.000,00 (quinhentos e quarenta e dois mil), que se referem a soma dos empenhos nas dotações 3.3.90.30.00 de material de consumo e 3.3.90.39.00 – serviços de terceiros pessoa jurídica (fl. 55 – Doc. nº 243355/2019).

202. Assinalou ainda que não fazem parte do cálculo os excessos que não foram efetivamente ocorridos nas fontes 18 e 23, considerando que estas fontes apresentavam saldo negativo (déficits) e não tinham recursos para suportar os créditos abertos, conforme demonstrado na tabela acostada às fl. 56 -Doc. nº 243355/2019.

203. Assim, a Unidade de Instrução concluiu que o município abriu créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação sem autorização legislativa no valor de R\$ -4.041.165,75 (quatro milhões, quarenta e um mil, cento e sessenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), modificando a redação da irregularidade apontada.

204. Em sede de alegações finais, a defesa não teceu considerações específicas sobre o achado, apenas que não tem o condão de macular as contas de governo (Doc. nº 253854/2019).

205. O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção do apontamento, ressaltando que embora diminua o valor dos créditos suplementares abertos sem autorização legislativa, não exclui a irregularidade.

206. No tocante à irregularidade capitulada no subitem 7.1, consta nos autos que houve abertura de créditos adicionais - suplementares e especial - por meio de Decretos com base na Lei Municipal nº 833/2017 no valor total de R\$ 13.082.700,00 (treze milhões, oitenta e dois mil e setecentos reais) sem indicar com precisão as fontes de recursos,



mencionando apenas que serão provenientes do excesso de arrecadação (fl. 15 – Doc. nº 205730/2019).

207. A gestora justificou que houve diferença de R\$ 13.238.805,50 (treze milhões, duzentos e trinta e oito mil, oitocentos e cinco reais e cinquenta centavos) entre a receita inicialmente orçada e a efetivamente arrecadada durante o exercício financeiro de 2018 (fls. 30 e 97/103 – Doc. nº 227639/2019).

208. Informou que a abertura de crédito adicional é formalizada por decreto do executivo, após prévia autorização legislativa, salientou que no caso dos créditos suplementares o art. 165, § 8º da CF/88, permite que esta autorização conste na própria lei orçamentária.

209. Nessa linha, acrescentou que a LOA/2018 do município previu a autorização para abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação em seu art. 4º, inciso III, requerendo, assim, a desconsideração do achado.

210. A Unidade de Instrução, contestou os argumentos da defesa, pontuando que o excesso de R\$ 13.238.805,50 (treze milhões, duzentos e trinta e oito mil, oitocentos e cinco reais e cinquenta centavos) apresentado pela defesa não procede, considerando que o valor orçado da receita foi atualizado com os registros contábeis dos créditos adicionais suplementares e o demonstrativo apresentado omite o valor atualizado da receita prevista.

211. Mencionou que o 4º, inciso III, da Lei nº 833/2017 (LOA), autoriza a abertura de créditos suplementares à conta de recursos provenientes de excesso de arrecadação, até o limite efetivamente ocorrido, desde que respeitados os objetivos e metas da programação aprovada na lei.

212. Prosseguiu esclarecendo que a lei restringe a aplicação do excesso as transferências à educação, saúde, assistência social, meio ambiente ou de obras e infraestrutura, não contemplando as fontes 00 – recursos ordinários, 16 – CIDE, 17 – COSIP,



30 – FETHAB, bem como despesas realizadas cujo objeto não sejam obras de infraestrutura, ou seja, para a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação em outras fontes (que não constaram do art. 4º, inciso III, da Lei nº 833/2017) faz-se necessário autorização legislativa.

213. Ressaltou que no exercício de 2018 a Prefeitura Municipal realizou 238 registros na contabilidade na Conta Contábil 52213020000 – excesso de arrecadação no total de R\$ 13.082.700,00 (treze milhões, oitenta e dois mil e setecentos reais), referente à contabilização dos créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação, acrescentando que nessa conta não foi informado no detalhamento as dotações orçamentárias da realização da despesa, razão pela qual manteve a irregularidade.

214. Em sede de alegações finais, a defesa não teceu considerações específicas sobre o achado, alegando apenas que não tem o condão de macular as contas de governo (Doc. nº 253854/2019).

215. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, com expedição de recomendação para que se abstenha de abrir créditos adicionais suplementares sem indicação das fontes de recursos.

216. Inicialmente, frisa-se que é vedado a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem prévia autorização legislativa, consoante dispõe o art. 167, V, da Constituição Federal.

217. Os créditos adicionais suplementares têm por finalidade reforçar despesas já previstas no orçamento, necessitando de autorização legislativa, que pode ser na própria LOA ou em lei específica, sendo aberto por Decreto que incorporam-se ao orçamento adicionando-se à dotação orçamentaria a que se destinou reforçar.

218. A obrigatoriedade de autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares emana do artigo 167, V, da Constituição Federal, podendo ser implementada



na própria lei orçamentária até determinado limite ou em lei específica, nos termos do artigo 165, § 8º da Constituição Federal c/c art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64.

219. Nesse sentido, trilha a jurisprudência pacífica deste Tribunal extraída da apreciação das Contas Anuais de Governo dos seus jurisdicionados, consoante se depreende do Parecer Prévio nº 134/2018 – TP (Proc. nº 7.519-1/2017), Parecer Prévio nº 97/2018 – TP (Proc. nº 7.543-4/2017), Parecer Prévio nº 56/2017 – TP (Proc. nº 7.819-0/2016).

220. No caso do subitem 5.1, embora a defesa tenha alegado que a Lei nº 868/2018, alterou o art. 4º da Lei nº 833/2017 (LOA/2018), elevando o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais de 30% para 48% da despesa fixada, o fato é que, mesmo considerando o percentual de 48%, o valor autorizado perfaz o montante de R\$ 27.700.829,38 (vinte e sete milhões, setecentos mil, oitocentos e vinte e nove reais e trinta e oito centavos) e foi aberto o valor de R\$ 31.741.995,13 (trinta e um milhões, setecentos e quarenta e um mil, novecentos e noventa e cinco reais e treze centavos), restando o montante de R\$ 4.041.165,75 (quatro milhões, quarenta e um mil, cento e sessenta e cinco reais e setenta e cinco centavos) sem autorização legislativa, conforme tabela a seguir:

Tabela 12 – Créditos Adicionais abertos sem lei autorizativa

Município de São Félix do Araguaia							
Créditos Adicionais Suplementares Abertos em 2018 sem Autorização Legislativa							
Lei Autorizativa nº	% sobre a despesas Fixada na LOA/2018	Valor da Despesa na LOA/2018	Valor Autorizado (A)	Valor Aberto (B)	Valor aberto sem autorização legislativa (C=A-B)		
00833/2017 e 00868/2018	48,00%	40.601.850,00	19.488.888,00				
Art. 4º, III, Lei nº 833/2017 – excesso de arrecadação (III)	Até o limite do efetivamente ocorrido – Transf. Educação, Saúde, Assist. Social, meio ambiente ou obras de infra estrutura		13.082.700,00				
	(menos)Excesso não efetivamente Ocorrido na Fonte:00 e não há previsão legal (e não se referem a Obras de Infraestrutura)		-3.475.000,00				
	(menos)Excesso não efetivamente Ocorrido na Fonte:18		-820.358,62				
	(menos)Excesso não efetivamente Ocorrido na Fonte:23		-33.400,00				
				31.741.995,13	-4.041.165,75		



(menos)Fonte - 30FETHAB, valor que não se refere a Obras	-542.000,00		
Excesso Efetivamente ocorrido em 2018 – livre para abertura de créditos adicionais suplementares (III)	8.211.941,38		
Soma do Valor autorizado para abertura de Créditos Adicionais (IV =I+III)	27.700.829,38		

Fonte: Relatório Técnico de Defesa (fl. 56 – Doc. nº 243355/2019)

221. Logo, o Poder Executivo Municipal de São Félix do Araguaia, no exercício de 2018, abriu créditos adicionais suplementares, por excesso de arrecadação, sem prévia autorização legislativa, no valor total de R\$ -4.041.165,75 (quatro milhões, quarenta e um mil, cento e sessenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), em desconformidade ao art. 167, inc. V, Constituição Federal e art. 42, Lei nº 4.320/64.

222. Da mesma forma, restou configurada a irregularidade do subitem 7.1, visto que independentemente da Lei nº 833/2017 ter autorizado a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, a questão residiu na ausência de indicação das fontes de recursos para cobrir tais créditos, com a correta escrituração contábil dos créditos adicionais.

223. Ademais, restou demonstrado que o município realizou 238 (duzentos e trinta e oito) registros na Conta Contábil 5221200100 referente à contabilização dos créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação sem o suporte documental necessário, em desacordo com as normas de escrituração contábil.

224. É importante deixar claro que a ausência de lei autorizativa e, ainda, com a indicação correta do tipo de crédito que será aberto no exercício ou a fonte de financiamento do referido crédito ocasiona falta de transparência e de fidedignidade das informações disponibilizadas pelo jurisdicionado e, por consequência, prejudica o exercício do controle externo por este Tribunal, bem como o controle social.

225. Diante disso, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho as irregularidades descritas nos subitens 5.1 e 7.1, com recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo para que abstenha-se de abrir créditos adicionais suplementares,



por meio de decretos em dissonância com a fonte e lei autorizativa, em atenção ao que determina o art. 42, da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 167, V, da Constituição Federal.

226. No que diz respeito à irregularidade acerca da abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes por excesso de arrecadação, em desacordo com o art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43, da Lei nº 4.320/1964 (**FB03 -subitem 6.1**), mantenho-a, pelos seguintes fundamentos.

227. Consta nos autos que foram abertos créditos adicionais com base no excesso de arrecadação sem recursos disponíveis no valor de R\$ 4.328.758,62 (quatro milhões, trezentos e vinte e oito mil, setecentos e cinquenta e oito reais e sessenta e dois centavos) nas fontes 00, 18 e 23 (fl. 14 – Doc. nº 205730/2019), vejamos:

Tabela 13 – Créditos adicionais abertos com base no excesso de arrecadação

Fonte	Descrição	Deficit/Excesso de Arrecadação	Créditos Adicionais por excesso arrecadação	Créditos Adicionais abertos sem recursos Disponíveis
00	Recursos Ordinários	-R\$ 5.435.478,27	R\$ 3.475.000,00	R\$ 3.475.000,00
18	Transferências do FUNDEB (aplicação na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	-R\$ 820.358,62	R\$ 1.097.000,00	R\$ 820.358,62
23	Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse - Saúde	-R\$ 33.400,00	R\$ 267.000,00	R\$ 33.400,00
Total			R\$ 4.839.000,00	R\$ 4.328.758,62

Fonte: Relatório Técnico (fls. 80/81 – Doc. nº 205730/2019)

228. A gestora discordou do apontamento alegando que houve excesso de arrecadação na fonte 00 no valor de R\$ R\$ 15.181.413,82 (quinze milhões, cento e oitenta e um mil, quatrocentos e treze reais e oitenta e dois centavos) e na fonte 23 no valor de R\$ 92.000,00 (noventa e dois mil reais) (fls. 27 e 75/95 - Doc. nº 231744/2019).

229. Com relação à fonte 18, esclareceu que houve deficit devido ao fato de se empenhar valores nesta fonte e se utilizar recursos da fonte 01 para efetivo pagamento,



considerando que os repasses da fonte 18 foram insuficientes para cobrir o total da folha de pagamento dos servidores da educação.

230. Ressaltou que houve excesso de arrecadação na fonte 19 e nas fontes ordinárias capaz de suprir o saldo negativo da fonte 18. Diante disso, requereu o saneamento da irregularidade, citando voto proferido pelo Conselheiro Luiz Henrique Lima, no Processo nº 17.662-1/2017, segundo o qual a presente irregularidade enseja a expedição de determinação.

231. A Unidade de Instrução, após análise da defesa, consignou pela permanência da irregularidade nas fontes citadas, vez que os dados consolidados do sistema Aplic, demonstram que houve excesso de receitas correntes de apenas R\$ 495.877,44 (quatrocentos e noventa e cinco mil, oitocentos e setenta e sete reais e quarenta e quatro centavos), sendo que a previsão atualizada foi de R\$ 53.419.364,60 (cinquenta e três milhões, quatrocentos e dezenove mil, trezentos e sessenta e quatro reais e sessenta centavos) e a arrecadação acumulada de R\$ 53.915.242,04 (cinquenta e três milhões, novecentos e quinze mil, duzentos e quarenta e dois reais e quatro centavos), não havendo, portanto, margem para excesso de arrecadação de R\$ 15.181.413,82 (quinze milhões, cento e oitenta e um mil, quatrocentos e treze reais e oitenta e dois centavos).

232. Pelo contrário, não houve excesso de arrecadação na fonte de recursos ordinários, da mesma forma que o excesso de arrecadação da fonte 19 foi inferior ao total de créditos adicionais abertos na fonte 18.

233. Em sede de alegações finais, a defesa não teceu considerações específicas sobre o achado, asseverando apenas que não tem o condão de macular as contas de governo (Doc. nº 253854/2019).

234. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da Unidade de Instrução pela manutenção da irregularidade com expedição de recomendação.



235. Sobre o tema em questão, destaco que ordenamento jurídico condiciona a abertura de créditos adicionais à efetiva existência de recursos disponíveis, uma vez que eles se destinam à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária Anual.

236. O excesso de arrecadação deve corresponder ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre as receitas arrecadadas e previstas no exercício financeiro, levando-se em conta a tendência do exercício, nos termos do artigo 43, §3º da Lei nº 4.320/64.

237. Ademais, o cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.

238. Essa é a orientação contida na Resolução de Consulta nº 26/2015 deste Tribunal e direcionada a todos os jurisdicionados:

**Resolução de Consulta nº 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015).
Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.**

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).

2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).

3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.

4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução



Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.

5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida

de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

6. A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

7. Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos.

8. As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168).

9. Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias.

10. É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação da receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF).

11. A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

239. Cabe a ressaltar que o procedimento adotado pela Unidade de Instrução para apuração da existência de créditos suplementares por excesso de arrecadação abertos sem a existência de real excesso de arrecadação na fonte específica consiste no seguinte:

a) As fontes que apresentarem “Resultado” (“Receita Prevista Atualizada” – “Receita Arrecadada) não apresentam **IGUAIS OU MAIORES QUE ZERO** irregularidade, considerando que as receitas arrecadadas foram



suficientes para cobrir a previsão inicial da receita mais os acréscimos dados por créditos suplementares.

b) As fontes que apresentarem “Resultado” (“Receita Prevista Atualizada” – “Receita Arrecadada) **MENORES QUE ZERO e não possuem créditos suplementares por excesso de arrecadação** não apresentam irregularidade.

c) As fontes que apresentarem “Resultado” (“Receita Prevista Atualizada” – “Receita Arrecadada) **MENORES QUE ZERO e possuem créditos suplementares por excesso de arrecadação** apresentam irregularidade, considerando que as receitas arrecadadas foram menores que a previsão inicial da receita mais os acréscimos dados por créditos suplementares, demonstrando a inexistência efetiva do excesso de arrecadação.

240. No caso sob exame, em consulta ao sistema Aplic (Peças de Planejamento/Créditos adicionais financiados por excesso de arrecadação) constata-se que foram abertos créditos adicionais nas fontes 00, 18 e 23, com fundamento no excesso de arrecadação.

241. Todavia, as referidas fontes apresentaram deficit de arrecadação, logo, o valor total do créditos adicionais abertos no exercício correspondentes a R\$ 4.839.000,00 (quatro milhões, oitocentos e trinta e nove mil reais) foram abertos sem recursos disponíveis.

242. É oportuno enfatizar que o acompanhamento da tendência do exercício deve ser realizada mês a mês e ser revestida de prudência, de modo que, verificado que o excesso de arrecadação estimado não esteja se efetivando, é dever do gestor adotar as medidas de ajuste e limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

243. Dessa forma, mantenho o apontamento com recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo, para que aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os riscos de arrecadação, especialmente, quanto às receitas oriundas de convênios e transferências, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015 – TP.



244. No que concerne à irregularidade referente ao descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios a esta Corte de Contas (**MB 02 - subitem 8.1**), mantenho-a pelas razões a seguir delineadas.

245. Consta nos autos que a Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia enviou as prestações das Contas de Governo de 2018 no dia 07/07/2019, de forma intempestiva a esta Corte de Contas (fl. 65 – Doc. nº 205730/2019).

246. A defesa reconheceu o atraso, contudo, esclareceu que o envio ocorreu no dia 07/05/2019, conforme protocolo juntado aos autos (fls. 31/34 – Doc. nº 227639/2019). Ademais, ressaltou que não houve má-fé, bem como foi possível a Unidade de Instrução analisar as contas

247. A Unidade de Instrução, manteve a irregularidade, posto que mesmo enviadas no dia 07/05/2019 ainda assim, estão fora do prazo legalmente previsto.

248. Em sede de alegações finais (Doc. nº 253854/2019), a defesa reiterou as justificativas da inicial e acrescentou que não houve dolo na conduta do gestor.

249. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da Unidade de Instrução pela permanência do achado com expedição de recomendação.

250. Destaca-se que a obrigação do envio da prestação das contas anuais de governo ocorre no exercício de 2019, por ocasião do fechamento das contas de 2018 e após o cumprimento do prazo de 60 dias, a partir de 15 de fevereiro, de sua apreciação na Prefeitura e Câmara pelos contribuintes, conforme termos previstos no art. 209, caput e §1º da Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 209. As contas anuais do Prefeito e da Mesa da Câmara ficarão, durante sessenta dias, a partir do dia quinze de fevereiro, à disposição na própria Prefeitura e na Câmara Municipal, após divulgação prevista na Lei Orgânica Municipal, de qualquer contribuinte, para exame e



apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da Lei.

§ 1º As contas serão remetidas ao Tribunal de Contas do Estado, pelos responsáveis dos respectivos Poderes, no dia seguinte ao término do prazo, com o questionamento que houver, para emissão do parecer prévio.

251. Nesse mesmo sentido, o inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa nº 36/2012-TP, deste Tribunal, determina às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209, da Constituição Estadual:

I - Plano Plurianual - PPA, até o dia 31/12 do primeiro ano de mandato do prefeito;

II. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, até o dia 31/12 do ano anterior ao que se refere;

III. Lei Orçamentária Anual - LOA, até o dia 15/01 do ano a que se refere;

IV. Contas anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209 da Constituição Estadual.

252. Cabe salientar que a prestação de contas representa, além de uma obrigação legal, o compromisso da Administração com a eficiência e com a transparência na gestão pública, e a legislação busca garantir esse dever do Chefe do Poder Executivo para, em contrapartida, garantir à sociedade o exercício do controle social sobre a gestão pública e em que prazo ela deve ocorrer.

253. É fato inconteste que as informações de envio obrigatório são fundamentais para o exercício do controle externo por este Tribunal. Mesmo o envio intempestivo compromete e prejudica a análise pormenorizada das contas anuais de governo.

254. No vertente caso, em consulta ao sistema Aplic (Prestação de Contas/Prestação de Contas) verifica-se que o prazo regimental para envio das contas de governo era até o dia 16/04/2019. Por sua vez, as referidas contas de fato somente foram enviadas no dia 07/05/2019, ou seja, 21 (vinte e um) dias fora do prazo regimental.



255. Nesse sentido, é irrefutável a ocorrência da impropriedade, tendo em vista que a própria defesa reconheceu o atraso. Ademais, o prejuízo não pode ser mensurado pelo gestor, que deixa de enviar as informações no prazo estipulado, quando deveria primar pelo cumprimento dos prazos a que está submetido, especialmente quanto ao seu dever de prestar contas.

256. Assim, em consonância com a Unidade de Instrução e com o Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade com recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo para que envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa TCE nº 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

257. Por fim, oportuno registrar que, em sede de Contas de Governo, as recomendações ao Chefe do Poder Executivo visam o aperfeiçoamento da gestão pública. Assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, necessário que seja dado ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

258. Da análise global das Contas Anuais de Governo de São Félix do Araguaia, concluo que merece Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois cumpriu os limites constitucionais e a execução orçamentária foi superavitária no exercício de 2018.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

259. Pelos precedentes argumentos, NÃO 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 nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º da Resolução Normativa nº 14/2007 deste Tribunal de Contas **VOTO** pela emissão de **PARER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2018, da **Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia**, de responsabilidade da Prefeita, **Sra.**



Janailza Taveira Leite, tendo como contador o Sr. Max Joaquim Pereira de Almeida Hellebrandt (CRC-MT 0082470-2).

Voto, ainda, no sentido de **recomendar** ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que:

a) envie corretamente os registros e/ou as demonstrações contábeis, por meio do sistema Aplic, em cumprimento aos art. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64, para que o controle externo possa exercer sua função constitucional;

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

c) abstenha-se de abrir créditos adicionais suplementares, por meio de decretos em dissonância com a fonte e lei autorizativa, em atenção ao que determina o art. 42, da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 167, V, da Constituição Federal;

d) aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os riscos de arrecadação, especialmente, quanto às receitas oriundas de convênios e transferências, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015 – TP;

e) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa TCE nº 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso;

f) reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para 15% na elaboração da Lei Orçamentária para os exercícios seguintes;

g) implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.



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

É como voto.

Tribunal de Contas, 11 de dezembro de 2019.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

¹ 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