



PROCESSO N.º : 184.994-8/2024

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2024

PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ

GESTOR : EMANUEL PINHEIRO

ADVOGADOS : EMANOEL GOMES BEZERRA JÚNIOR – OAB/MT nº 12.098/B e DIÓGENES GOMES CURADO FILHO – OAB/MT nº 24.761/O

RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

II – RAZÕES DO VOTO

Submeto à apreciação do Plenário deste Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em observância aos ditames constitucionais e legais, o voto que subsidiará o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Cuiabá**, referentes ao exercício de 2024, sob a responsabilidade do Sr. **Emanuel Pinheiro**.

Nos termos do artigo 3º, § 1º, incisos I a VII, da Resolução Normativa n.º 1/2019 - TCE/MT, este Tribunal avalia as Contas Anuais de Governo para verificar a atuação do Executivo Municipal na aplicação dos recursos públicos, mediante a análise da condição financeira, orçamentária e patrimonial do Município, do cumprimento dos limites constitucionais e legais nos gastos mínimos e máximos estabelecidos para educação, saúde e despesas com pessoal, do resultado das políticas públicas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social, bem como do respeito ao princípio da transparência e aos preceitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, fornecendo uma visão global da gestão pública ao Poder Legislativo e à sociedade.

Outrossim, anteriormente ao exame dos achados de auditoria apontados pela Secex, cabe abordar as questões preliminares suscitadas pelo ex-Prefeito.





Em suas alegações iniciais, a defesa solicitou a aplicação de circunstâncias atenuantes no exame das contas, com fundamento no Código de Processo de Controle Externo e no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Os principais argumentos perpetrados foram a ocorrência de uma frustração de receitas de transferência, estimada em R\$ 93.000.000,00 (noventa e três milhões de reais), decorrente da redução do índice de participação do município na distribuição do ICMS, bem como um aumento de forma abrupta e sistêmica das despesas com assistência à saúde pública. A defesa alegou que, diante desse cenário, a única medida ao seu alcance foi priorizar a saúde, investindo acima do mínimo constitucional.

A 5^a Secretaria de Controle Externo, em sua análise, contrapôs a principal alegação da defesa, demonstrando com base no Anexo 10 da Lei nº 4.320/1964 que o déficit na arrecadação da Cota-Parte do ICMS foi de R\$ 20.307.881,66 (vinte milhões, trezentos e sete mil, oitocentos e oitenta e um reais e sessenta e seis centavos), e não o valor inicialmente alegado. Além disso, a unidade técnica apontou que o total das Receitas Correntes do município, na verdade, apresentou um superávit de R\$ 7.274.987,53 (sete milhões, duzentos e setenta e quatro mil, novecentos e oitenta e sete reais e cinquenta e três centavos).

Diante disso, esclareço que as circunstâncias atenuantes propostas pela defesa serão devidamente sopesadas de forma individualizada no contexto específico de cada irregularidade e da situação global das contas.

Com relação ao déficit na arrecadação da Cota-Parte do ICMS, tendo em vista que o ex-gestor não comprovou a procedência da estimativa apresentada, serão considerados os números oficiais do Anexo 10, conforme informado pela Secex (R\$ 20.307.881,66).

1. DAS IRREGULARIDADES

O relatório técnico preliminar da 5^a Secretaria de Controle Externo apontou a ocorrência de 18 achados de auditoria, que resultaram na caracterização





de 17 irregularidades nestas Contas Anuais, todas imputadas ao Sr. Emanuel Pinheiro, ex-Prefeito do Município de Cuiabá, as quais passo a analisar:

1.1. Das irregularidades sanadas

1.1.1. Irregularidades CB05 (4.1), CC99 (6.1), DA07 (10.1) e JC11 (16.1)

Após análise da manifestação e dos documentos apresentados pelo gestor, a unidade técnica entendeu pelo saneamento integral das irregularidades classificadas CB05 (4.1), CC99 (6.1), DA07 (10.1) e JC11 (16.1). No mesmo sentido manifestou-se o órgão ministerial.

De pronto, registro que corrobora o entendimento da 5ª Secretaria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas pelo saneamento das impropriedades mencionadas acima, pelos motivos que, brevemente, passo a discorrer.

A **Irregularidade CB05 (4.1)**, de natureza grave, decorreu do apontamento preliminar de divergência entre os valores do Patrimônio Líquido em 31/12/2024 com o resultado patrimonial apurado no exercício (DVP), conforme registrado no Balanço Patrimonial de 2024, totalizando R\$ 37.239.438,17 (trinta e sete milhões, duzentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e oito reais e dezessete centavos).

No entanto, após os esclarecimentos prestados pelo ex-gestor, a Secex, por meio de consulta ao sistema Aplic (Informes Mensais/Contabilidade /Lançamento Contábil/Razão Contábil), acolheu as razões da defesa, uma vez que o valor apontado consta como saldo inicial na abertura da conta 2.3.7.1.2.03.0000 - Ajustes de Exercícios Anteriores em 2024 (saldo advindo de 31/12/2023), não havendo registro de lançamento de abertura do exercício na conta 2.3.7.1.1.02.0000 - Superávit ou Déficits de Exercícios Anteriores.

Esclareceu ainda que a conta Resultados Acumulados (2.3.7.0.0.00.0000) é composta de saldos das contas "Superávits ou Déficits Acumulados" (2.3.7.1.0.00.0000) e "Lucros ou Prejuízos Acumulados" (2.3.7.2.0.00.0000), fazendo parte da conta Superávit/Déficit Acumulados as contas





de Ajustes de Exercícios Anteriores. Ou seja, se houvesse sido realizado o lançamento de contrapartida do saldo inicial para a conta Superávit/Déficit Acumulados, o valor a ser registrado no cálculo como Ajustes de Exercícios Anteriores passaria a R\$ 228.865.226,22 (duzentos e vinte e oito milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, duzentos e vinte e seis reais e vinte e dois centavos).

Assim, como concluído pela Secex e acolhido pelo órgão ministerial, considerando que o valor em questão compõe a conta mãe (Resultados Acumulados) e sua regularização em 2025, decido pelo **afastamento da Irregularidade CB05**, de natureza grave.

De mais a mais, acato a proposição do MPC no sentido de **recomendar** ao Poder Legislativo que determine à atual gestão municipal que elabore nota explicativa sobre Ajustes de Exercícios Anteriores, informando, no mínimo, o fato motivador e os impactos do respectivo ajuste nas Demonstrações Contábeis.

A **Irregularidade CC99 (6.1)**, de natureza moderada, decorre da divergência no valor total da receita arrecadada consolidada entre os registros do balanço orçamentário e do sistema Aplic, que totalizaram R\$ 4.713.188,15 (quatro milhões, setecentos e treze mil, cento e oitenta e oito reais e quinze centavos).

A respeito, o ex-Prefeito esclareceu que, em 28/08/2023, o Município de Cuiabá assinou junto ao TCE/MT o Termo de Adesão ao SIAFIC n.º 01/2023/TCE-MT/CUIABÁ, que, entre outros pontos, desobriga o envio ao Sistema Aplic das cargas de contabilidade durante a vigência do termo de adesão.

De início, a Secex pontuou que, para possibilitar a análise das contas municipais de governo de Cuiabá, houve a migração das informações enviadas via SIAFIC para o sistema Aplic, realizada pela Secretaria de Tecnologia da Informação deste Tribunal de Contas, e cujos valores deveriam convergir ao final, ou seja, os dados e informações contábeis e financeiras obtidos fielmente de uma fonte (SIAFIC) devem ser as mesmas recepcionadas por outra (Aplic).

Destacou ainda que esse mesmo procedimento foi realizado em relação ao exercício de 2023, quando não foram identificadas divergências nas informações.





Ainda assim, considerando a insignificância da diferença apurada em relação ao total registrado a título de receitas orçamentárias arrecadadas, a Secex concluiu pelo saneamento da irregularidade, posição acolhida pelo representante ministerial.

Desse modo, em linha com a Secex e MPC, em atenção ao princípio da insignificância, **afasto a Irregularidade CC99**, de natureza moderada.

Quanto à Irregularidade **DA07** (10.1), de natureza gravíssima, resultante da concessão de aumento dos subsídios dos integrantes do Conselho Superior da PGM, por meio da Lei Complementar n.º 548/2024, após os esclarecimentos do responsável, a auditoria concluiu que a defesa tem razão ao afirmar que os valores constantes na LC n.º 548/2024 são os mesmos registrados no Anexo II da LC nº 210, de 22 de julho de 2010.

Além de verificar os valores dos subsídios dos cargos de provimentos em comissão, a equipe técnica comparou também esses cargos nas três leis complementares citadas pelo ex-gestor, constatando que, de fato, não houve alteração nas quantidades ou aumento de nomenclaturas.

Assim, acolho o posicionamento técnico e o parecer ministerial pelo **saneamento da Irregularidade DA07**, de natureza gravíssima.

Já a **Irregularidade JC11**, de natureza moderada, refere-se à realização de gastos no exercício de 2024 sem a emissão de empenho prévio, os quais foram empenhados apenas em 2025 a título de despesas de exercícios anteriores.

A respeito, a Secex acolheu os argumentos da defesa, pontuando que, sendo o empenhamento de despesas descentralizado, cabe aos respectivos ordenadores o cumprimento do artigo 60 da Lei 4.320/64, com base nos dispositivos da legislação municipal trazidos pelo gestor. O mesmo entendimento foi emitido pelo órgão ministerial.

Diante da previsão expressa na legislação municipal quanto à delegação de competência aos secretários para ordenar despesas em suas respectivas pastas, entendo que a presente irregularidade foge do âmbito de análise





das Contas de Governo, motivo pelo qual acolho a conclusão técnica e ministerial e **afasto a Irregularidade JC11**, de natureza moderada.

Sendo assim, assinto com os saneamentos propostos pelo órgão técnico e ministerial com o fim de **afastar as irregularidades DA07** (10.1), de natureza gravíssima, **CB05** (4.1), de natureza grave, **CC99** (6.1) e **JC11** (16.1), ambas moderadas.

1.1.2. Irregularidade AA10 (item 2.1)

Por ocasião da elaboração do relatório técnico preliminar, a 5^a Secex constatou, com base nos registros do sistema Aplic, que o limite de repasse ao Poder Legislativo (4,5% da Receita Base de R\$ 2.167.422.865,18) era de R\$ 97.534.028,93 (noventa e sete milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, vinte e oito reais e noventa e três centavos). Contudo, o sistema registrou repasses brutos de R\$ 98.336.999,96 (noventa e oito milhões, trezentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e seis centavos), configurando um excesso de R\$ 802.971,03 (oitocentos e dois mil, novecentos e setenta e um reais e três centavos).

A seu turno, a defesa informou a devolução de duodécimos pela Câmara no valor total de R\$ 4.009.576,34 (quatro milhões, nove mil, quinhentos e setenta e seis reais e trinta e quatro centavos), o que resultou num montante líquido de repasses ao legislativo de R\$ 94.327.423,62 (noventa e quatro milhões, trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e vinte e três reais e sessenta e dois centavos) ao final do exercício, correspondendo a R\$ 3.206.605,31 (três milhões, duzentos e seis mil, seiscientos e seis reais e trinta e um centavos) abaixo do limite constitucional.

Ressaltou que esses valores podem ser confirmados por meio do saldo das contas 3.5.1.1.2.09.01 - DEVOLUÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS DE DUODÉCIMO RECEBIDAS e 4.5.1.1.2.02.01 - REPASSE RECEBIDO - DUODÉCIMO do balancete contábil emitido pelo SIAFIC-MT, anexo à defesa.

A equipe técnica repisou os argumentos apresentados preliminarmente, destacando a existência de precedente deste Tribunal entendendo





pela responsabilização do gestor em razão de repasses efetuados acima do limite constitucional.

Já o representante ministerial considerou que, apesar do valor registrado no sistema Aplic, o Anexo 5 (Doc. nº 655238/2025, fls. 201/211) apresentado pela defesa, comprova a devolução de duodécimos no valor de R\$ 4.009.576,34 (quatro milhões, nove mil, quinhentos e setenta e seis reais e trinta e quatro centavos), resultando num montante líquido de repasses ao Legislativo de R\$ 94.327.423,62 (noventa e quatro milhões, trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e vinte e três reais e sessenta e dois centavos), abaixo, portanto, do limite definido pelo art. 29-A da CF/88.

No caso concreto, alinho-me à conclusão defendida pelo MPC, uma vez que a instrução probatória no âmbito do controle externo difere daquela do processo civil. Em regra, nos procedimentos judiciais busca-se a verdade formal, ou seja, a verdade resultante dos fatos e provas apresentados pelas partes no processo. No processo civil, pelo princípio dispositivo, o ônus probatório recai, primordialmente, sobre os interessados.

Em contraste, o processo de contas tem entre as suas normas fundamentais o impulso oficial e a busca da verdade, conforme estabelecem o art. 2º da Lei Complementar nº 752/2022 (CPCE-MT) e o art. 69 do Regimento Interno (RITCE-MT).

Isso ocorre porque, no âmbito dos tribunais de contas, os procedimentos são orientados pela indisponibilidade do interesse público e por princípios e normas específicas, que buscam garantir a efetividade das ferramentas necessárias à proteção ao erário e à efetiva fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos jurisdicionados.

Nessa linha, entendo que prevalece, no caso, o valor efetivamente disponibilizada ao órgão legislativo, haja vista que o ex-gestor comprovou, mediante a documentação colacionada no anexo 5¹, que a Câmara Municipal devolveu ao poder executivo o montante de R\$ 4.009.576,34 (quatro milhões, nove mil,

¹ Documento Digital 655238/2025, páginas 201/211.





quinhentos e setenta e seis reais e trinta e quatro centavos), resultando em um repasse efetivo ao legislativo no importe de R\$ 94.327.423,62 (noventa e quatro milhões, trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e vinte e três reais e sessenta e dois centavos), dentro do limite constitucional.

Assim, acolho a tese suscitada pelo Ministério Público de Contas e **afasto a Irregularidade AA10**, de natureza gravíssima.

1.1.3. Irregularidade ZA01 (item 17.1)

A presente irregularidade trata da ausência de previsão de aposentadoria especial para os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) no cálculo atuarial do RPPS.

Em sua defesa, o ex-gestor afirmou que, embora os servidores ACS e ACE estejam incluídos no cálculo, não foram contemplados benefícios específicos ou critérios diferenciados porque o município ainda não editou lei própria ou ato normativo que discipline regras diferenciadas nos termos da Emenda Constitucional n.º 120/2022.

Argumentou que a própria Emenda Constitucional n.º 120/2022 não foi regulamentada pela União, razão pela qual os municípios não estariam obrigados a adotar tais medidas neste momento.

Adicionalmente, invocou o entendimento desta Corte de Contas exarado na Resolução de Consulta n.º 4/2023-PP para defender que a aplicação da aposentadoria especial dependeria da inclusão da atividade na Norma Regulamentadora 15 do Ministério do Trabalho.

Por fim, o responsável concluiu que a inclusão da previsão no cálculo atuarial está condicionada à edição de norma regulamentadora federal, bem como à atualização da NR-15, motivo pelo qual o Município estaria desobrigado a implementar as medidas determinadas.

Após análise da defesa, a unidade técnica destacou que a Decisão Normativa n.º 07/2023 deste Tribunal estabeleceu expressamente a necessidade de





inclusão da aposentadoria especial para Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias nos cálculos atuariais. Sendo assim, não caberia ao gestor, no âmbito destas Contas de Governo, rediscutir o mérito de uma decisão normativa já consolidada.

Refutou também a tese defensiva de que seria necessária uma lei municipal prévia. Esclareceu que a obrigação de provisionar o passivo atuarial, determinada pela DN n.º 07/2023, fundamentada na Emenda Constitucional n.º 120/2022, é imediata e não se confunde com a regulamentação federal ou local para sua inclusão em projeções atuariais.

Afirmou que a função do cálculo atuarial é estimar compromissos futuros para garantir a sustentabilidade do regime, não havendo impedimento técnico para a realização de estimativas prudentes, mesmo com variáveis pendentes. A alegada impossibilidade jurídica não afastaria, portanto, o dever de cumprir a determinação desta Corte e evitar a subestimação do passivo.

Por fim, a unidade técnica afastou a aplicação da Resolução de Consulta n.º 4/2023, citada pela defesa, esclarecendo que seu objeto central tratava do adicional de insalubridade e não se sobrepõe à obrigação específica contida na DN n.º 07/2023.

Por esses fundamentos, se posicionou pela manutenção do achado.

Similarmente, o representante ministerial anuiu integralmente com a Secex, sob o argumento de que a própria administração municipal admitiu a falha, o que, por si só, já tornaria a irregularidade inconteste.

Ressaltou ainda a necessidade de previsão de aposentadoria especial para os ACS e os ACE no cálculo atuarial, já que decorre de norma constitucional vigente, que conferiu a esses profissionais o direito à aposentadoria especial, e não se condiciona expressamente à edição de lei complementar federal ou municipal para sua inclusão em projeções atuariais. Assim, opinou pela manutenção da irregularidade com expedição de recomendação.

Com a ausência de novos argumentos em alegações finais, o MPC ratificou o posicionamento anterior.





Pois bem. A princípio, convém registrar que o cerne da controvérsia é a ausência de previsão de aposentadoria especial para os ACS e ACE no cálculo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social de Cuiabá.

É de amplo conhecimento que a Emenda Constitucional n.º 120/2022 incluiu os §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao artigo 198 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988):

§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal.

§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade.

§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal.

Logo, nos termos do § 10 transcrito acima, é assegurado aos ACS e ACE o direito à aposentadoria especial.

No âmbito desta Corte de Contas, foi editada a Decisão Normativa n.º 07/2023, por meio da qual foram homologadas as soluções técnico-jurídicas consensadas pela Mesa Técnica n.º 04/2023, relativas ao estabelecimento de entendimento sobre matéria que envolve o vínculo e a remuneração dos ACS e ACE em todos os municípios do Estado de Mato Grosso.

O artigo 8º da mencionada decisão normativa dispõe que “os gestores municipais deverão assegurar que no cálculo atuarial do Regime Próprio de Previdência seja considerado o impacto da aposentadoria especial dos profissionais ACS e ACE, assegurada pela Emenda Constitucional nº 120/2022”.





Sobre o tema, cabe destacar que a unidade gestora do RPPS do Município de Sinop/MT formulou consulta junto ao Ministério da Previdência Social (MPS), solicitando manifestação sobre as repercussões do §10 do artigo 198 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n.º 120/2022, dado que este Tribunal apontou possível inconformidade nos cálculos atuariais do RPPS em razão da ausência de previsão, no plano de benefícios, da aposentadoria especial dos ACS e ACE.

O MPS² respondeu nos seguintes termos:

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS) E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 120/2022. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA E DEPENDENTE DE REGULAMENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE INCLUSÃO NAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS POR AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 33 DO STF.

A Emenda Constitucional nº 120, de 2022, ao inserir o § 10 no art. 198 da Constituição Federal, conferiu caráter impositivo à aposentadoria especial dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos agentes de combate às endemias (ACE), reconhecendo a especialidade do tempo de serviço prestado nessas funções.

Trata-se, contudo, de norma de eficácia limitada, com aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar. Até a edição da norma local, ou eventual norma geral superveniente que regule nacionalmente a matéria, não há respaldo jurídico e técnico para a inclusão da aposentadoria especial dos ACS e ACE nas avaliações atuariais do RPPS.

A aplicação da Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal não se mostra adequada à hipótese, porquanto a jurisprudência que lhe deu origem baseou-se em normas infraconstitucionais que não previam idade mínima para a aposentadoria especial e que já haviam afastado a caracterização da especialidade com base na categoria profissional, vedada de forma expressa pela EC nº 103, de 2019. Ademais, os decretos de referência para aplicação da súmula não contemplam ocupação equiparável às funções de ACS e ACE, o que inviabiliza sua utilização como parâmetro. A disciplina normativa da aposentadoria especial dessas categorias deve ser precedida da atualização da legislação interna dos RPPS relativamente às aposentadorias voluntárias comuns, em conformidade com o modelo constitucional vigente. Essa providência é indispensável para assegurar coerência sistêmica e observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial que rege os regimes próprios de previdência social.

Tramitam no Congresso Nacional proposições voltadas à regulamentação nacional da matéria, entre as quais os PLPs nº 86/2022, 142/2023, 229/2023 e 185/2024, além da PEC nº 14/2021. Embora orientadas em sentido diverso do entendimento técnico atualmente adotado por este Ministério, que atribui aos entes federativos a competência para regulamentar o tema, tais iniciativas poderão conferir maior efetividade ao

² Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/gescon/arquivos/setembro2025/6-l635341-2025-sinop mt.pdf>. Acesso em 9/10/2024.





comando do § 10 do art. 198. (Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L635341/2025. Data: 11/09/2025). (grifei).

Nessa linha, por se tratar de norma de eficácia limitada, é necessária a edição de lei complementar para regulamentação da aposentadoria especial prevista no § 10 do artigo 198 da CRFB/1988. Apenas com a edição de norma local, ou eventual norma geral superveniente que regule nacionalmente a matéria, seria possível a inclusão da aposentadoria especial dos ACS e ACE nas avaliações atuariais do RPPS. Por isso, tendo em vista que a irregularidade imputada foi a ausência da aposentadoria especial para o ACS e ACE no cálculo atuarial e que, conforme pontuado acima, é necessária a edição de norma para regulamentar o tema, divirjo do entendimento técnico e ministerial a fim de **afastar a irregularidade ZA01 (17.1)**, de natureza gravíssima.

Não obstante, **recomendo** ao Legislativo Municipal de Cuiabá que determine ao Chefe do Executivo Municipal que, em conformidade com a Consulta L635341/2025, do Ministério da Previdência Social, edite lei complementar para definir os requisitos diferenciados de idade, tempo de contribuição e demais parâmetros que possibilitem a concessão da aposentadoria especial assegurada.

1.2 – Das irregularidades mantidas

1.2.1 - Irregularidade AA01 (item 1.1)

De acordo com a 5ª Secretaria de Controle Externo, em seu relatório preliminar, o Município de Cuiabá aplicou o valor de R\$ 425.263.598,40 (quatrocentos e vinte e cinco milhões, duzentos e sessenta e três mil, quinhentos e noventa e oito reais e quarenta centavos) na manutenção e desenvolvimento do ensino local, o que corresponde a **18,82%** da receita base de R\$ 2.259.169.642,76 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e nove milhões, cento e sessenta e nove mil, seiscentos e quarenta e dois reais e setenta e seis centavos), em desconformidade com o mínimo constitucional de 25% estabelecido no art. 212 da Carta da República.





A referida conclusão decorre da exclusão do valor total de R\$ 18.383.997,47 (dezoito milhões, trezentos e oitenta e três mil, novecentos e noventa e sete reais e quarenta e sete centavos), que se referem à merenda escolar (R\$ 16.062.492,48) e obras de engenharia (R\$ 2.321.504,99).

Do que se colhe da defesa, o ex-Prefeito argumentou que o cálculo da auditoria está incorreto por desconsiderar diversas despesas. Pontuou que houve a glosa indevida de R\$ 2.321.504,99 (dois milhões, trezentos e vinte e um mil, quinhentos e quatro reais e noventa e nove centavos), esclarecendo que tais valores foram destinados à construção de unidades educacionais, amparada pelo art. 70, II, da LDB, e não a obras de infraestrutura, vedadas pelo art. 71.

Requeru, ainda, a inclusão de R\$ 17.298.925,53 (dezessete milhões, duzentos e noventa e oito mil, novecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e três centavos) referentes a despesas realizadas na competência de 2024, mas que não foram empenhadas.

Além disso, reivindicou o cômputo de R\$ 38.816.116,31 (trinta e oito milhões, oitocentos e dezesseis mil, cento e dezesseis reais e trinta e um centavos) gastos com o subsídio ao transporte escolar no exercício de 2024, com base no art. 70, VIII, da LDB, bem como a inclusão dos gastos com transporte escolar dos exercícios anteriores (2020, 2021, 2022 e 2023), alegando que não foram computados à época.

Ao somar todas essas parcelas, o ex-gestor concluiu que o percentual real aplicado em MDE no exercício de 2024 foi de **27,11%**, como demonstrado na tabela apresentada à página 17 da defesa:





DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

TOTAL DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	2.259.169.642,76
APURAÇÃO DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL	REALIZADA
(+) TOTAL DAS DESPESAS DE MDE CUSTEADAS COM RECURSOS DE IMPOSTOS	267.203.941,01
(+) TOTAL DAS RECEITAS TRANSFERIDAS AO FUNDEB	181.634.799,44
(-) DESPESAS REALIZADAS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	-16.062.492,48
(+) DESPESAS REALIZADAS SEM EMPENHO	17.298.925,53
(+) DESPESAS COM TRANSPORTE ESCOLAR - 2024	38.816.116,31
(+) DESPESAS COM TRANSPORTE ESCOLAR - 2023	49.963.053,50
(+) DESPESAS COM TRANSPORTE ESCOLAR - 2022	53.229.688,04
(+) DESPESAS COM TRANSPORTE ESCOLAR - 2021	13.736.307,50
(+) DESPESAS COM TRANSPORTE ESCOLAR - 2020	6.606.106,55
TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE	612.426.445,40
MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS EM MDE	27,11%

Em resposta, a equipe técnica acatou parcialmente os argumentos do responsável. Foi aceita a reinclusão de R\$ 2.321.504,99 (dois milhões, trezentos e vinte e um mil, quinhentos e quatro reais e noventa e nove centavos) referentes a despesas com obras de engenharia, por se tratar de construção de unidades educacionais, conforme amparado pelo art. 70, II, da LDB.

Também foi acolhido parcialmente o pedido de inclusão dos investimentos relacionados ao passe livre estudantil do exercício de 2024, que haviam sido empenhados em outra função. No entanto, de acordo com as informações fornecidas pela Diretora Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Segurança Pública, por intermédio de solicitação à Controladoria-Geral do Município, a Secex concluiu que o investimento alcançou apenas R\$ 19.827.445,89 (dezenove milhões, oitocentos e vinte e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), abaixo do valor suscitado pela defesa (R\$ 38.816.116,31).

De mais a mais, a Secex rejeitou a solicitação para inclusão no cálculo do valor de R\$ 17.298.925,53 em despesas realizadas, mas não empenhadas no exercício, além de rechaçar o pedido de cômputo da quantia de R\$ 162.351.271,90 (cento e sessenta e dois milhões, trezentos e cinquenta e um mil, duzentos e setenta e um reais e noventa centavos), decorrentes de gastos com o transporte escolar nos exercícios de 2020 a 2023. A análise técnica fundamentou que tal possibilidade não





encontra amparo nos julgados desta Corte, citando o Parecer Prévio n.º 485/2017-TP, cuja orientação é no sentido de que a diferença não aplicada deve ser incluída no orçamento do exercício subsequente, e não utilizada para compor o cálculo de um exercício futuro.

Por fim, manteve o valor original da contribuição ao FUNDEB em R\$ 180.264.239,30 (cento e oitenta milhões, duzentos e sessenta e quatro mil, duzentos e trinta e nove reais e trinta centavos), divergindo do valor apresentado pela defesa, de R\$ 181.634.799,44 (cento e oitenta e um milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, setecentos e noventa e nove reais e quarenta e quatro centavos). A análise justifica que o sistema APLIC é o meio oficial de prestação de contas e suas informações se sobrepõem às do Siafic para esta finalidade.

Após os ajustes, a Secex recalcoulou o montante aplicado em MDE, que totalizou R\$ 447.412.549,28 (quatrocentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e doze mil, quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e oito centavos). Aplicado sobre a receita base de R\$ 2.259.169.642,76 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e nove milhões, cento e sessenta e nove mil, seiscentos e quarenta e dois reais e setenta e seis centavos), resultando no investimento correspondente a 19,80%, conforme cálculo apresentado no relatório técnico de defesa:

Total das despesas para fins de limite no RTP =	R\$ 425.263.598,40
(+) Despesas com obras de engenharia =	R\$ 2.321.504,99
(+) Despesas com passe livre estudantil em 2024 =	R\$ 19.827.445,89
(=) Valor ajustados das ações típicas de MDE =	R\$ 447.412.549,28
Valor da receita base da MDE =	R\$ 2.259.169.642,76
(=) Percentual aplicado na MDE após a análise da defesa =	R\$ 19,80%

No mesmo sentido se posicionou o representante ministerial, destacando a reincidência no descumprimento de determinação/recomendação em processo de contas poderá ensejar parecer contrário.





Em alegações finais, a defesa reafirmou que o valor aceito pela auditoria para o transporte escolar, de R\$ 19.827.445,89 (dezenove milhões, oitocentos e vinte e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), não corresponde à realidade, pois representa apenas 50% do custo do passe livre estudantil. Sustenta que o cálculo total deve incluir também a diferença entre a tarifa pública e a tarifa técnica paga como subsídio, totalizando R\$ 38.816.116,31 (trinta e oito milhões, oitocentos e dezesseis mil, cento e dezesseis reais e trinta e um centavos) para o exercício de 2024.

Insistiu na tese de que os gastos com transporte escolar dos últimos 5 anos (2020-2024) devem ser computados no exercício de 2024. Argumenta que, embora essas despesas tenham atendido à MDE, não foram consideradas nos seus respectivos exercícios, sendo justo com a gestão que elas sejam consideradas nas contas do último ano da gestão". Ao reiterar os cálculos apresentados na defesa inicial, que incluem as despesas de anos anteriores e outros ajustes (como despesas não empenhadas), o ex-gestor afirma que o percentual aplicado foi de 27,11, cumprindo o limite constitucional.

Subsidiariamente, sustentou a existência de uma equivalência matemática com os gastos em Saúde, já que o déficit apurado pela auditoria na Educação, de R\$ 117.379.861,41 (cento e dezessete milhões, trezentos e setenta e nove mil, oitocentos e sessenta e um reais e quarenta e um centavos), foi compensado pelo excesso aplicado na Saúde, que atingiu R\$ 169.765.778,73 (cento e sessenta e nove milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e setenta e oito reais e setenta e três centavos).

Isso demonstraria, segundo a defesa, que houve um superávit na aplicação somada das áreas essenciais, refletindo uma escolha administrativa consciente de priorizar a saúde sem comprometimento da evolução e qualidade do ensino público municipal.

Por fim, destacou que o gestor cumpriu o limite da MDE em todos os 7 anos anteriores da gestão, o que comprovaria a ausência de dolo, má-fé e o caráter excepcional do ocorrido em 2024.





Por entender que não houve apresentação de novos fundamentos, o órgão ministerial manteve o posicionamento pela manutenção da irregularidade.

Ao meu juízo, entendo que o achado deve ser mantido.

O investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino é matéria cara ao constituinte originário. Não é por acaso que inúmeras são as consequências decorrentes do descumprimento do mínimo constitucional, como a eventual reprovação das contas de governo, suspensão de transferências voluntárias ao Ente Público (art. 25, § 1º, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), ou até mesmo a intervenção estadual no governo local (art. 35, III, da CF/88).

No que se refere à **merenda escolar**, a exclusão promovida pela Secex encontra fundamento no inciso IV do art. 71 da Lei nº 9.394/96, que trata das diretrizes e bases da educação.

Segundo o dispositivo legal, não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino gastos como programas suplementares de alimentação e outras formas de assistência social, conforme redação da norma a seguir:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A propósito, esse foi o entendimento aplicado por esta Corte quando da análise das Contas de Governo do Município de Várzea Grande de 2023,





mediante o Parecer Prévio n.º 140/2024, de relatoria do Conselheiro Guilherme Antonio Maluf.

Nessa linha, mantendo a exclusão do valor de R\$ 16.062.492,48 (dezesseis milhões, sessenta e dois mil, quatrocentos e noventa e dois reais e quarenta e oito centavos) referente aos gastos com merenda escolar no ano de 2024.

Acompanho também a conclusão técnica e ministerial para não incluir no cômputo dos gastos em MDE as **despesas realizadas sem prévio empenho no exercício de 2024**, na quantia de R\$ 17.298.925,53 (dezessete milhões, duzentos e noventa e oito mil, novecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e três centavos).

A realização de despesa pública é um ato vinculado que exige o cumprimento de estágios obrigatórios, sendo o primeiro deles o empenho. Conforme dispõe o art. 60 da Lei nº 4.320/1964, "É vedada a realização de despesa sem prévio empenho". Essa norma não se trata de uma mera formalidade contábil, mas sim da garantia de que a despesa possui dotação orçamentária e foi autorizada por lei, constituindo um dos pilares do controle orçamentário.

A ausência do empenho prévio significa que a despesa foi executada sem o controle de legalidade e de sua adequação orçamentária, subvertendo completamente o processo de execução da despesa, além de violar normas de transparência pública e princípios administrativo, gerando dívidas sem lastro, e afetando o equilíbrio e integridade das contas públicas.

A jurisprudência deste Tribunal de Contas fixou entendimento no sentido de que, para a verificação dos limites constitucionais, inclusive o da MDE, deve-se considerar as despesas empenhadas (Acórdão nº 207/2022-TP). Referido entendimento foi recentemente corroborado pelo Plenário no exame das Contas de Governo do Município de Lucas do Rio Verde de 2024, sob minha relatoria³.

Cabe pontuar que o ex-gestor alegou, na defesa da Irregularidade JC11 (16.1), que a responsabilidade por tal ato seria descentralizada no âmbito do

³ Processo nº 1850431/2024, Parecer Prévio nº 23/2025 – PP.





Município de Cuiabá, cabendo a cada um dos ordenadores de despesa a responsabilização pelos gastos realizados sob sua gestão, e que o tema deveria ser tratado nas Contas de Gestão respectivas.

Embora a Secex e esta Relatoria tenha acatado o saneamento do achado citado (item 16.1), tal fato não culmina na validação de um ato ilegal para outros fins. A responsabilidade pela falha ser apurada em apartado não convalida a despesa executada contrariamente às normas de direito financeiro, que pode configurar, inclusive, conduta tipificada como crime de responsabilidade (art. 1º, V, do Decreto-Lei n.º 201/1967).

Acatar a tese da defesa geraria um paradoxo jurídico sem solução, já que o gestor se beneficiaria de um ato gravemente irregular (realizar despesa sem empenho) para sanar outra irregularidade gravíssima (o descumprimento do mínimo constitucional em educação).

Em suma, a busca pela verdade no processo de contas não autoriza este Tribunal a validar atos praticados à margem da lei. A verdade material, neste caso, apenas reforça que a despesa foi executada ilegalmente. Não seria razoável, portanto, que tal ato produza efeitos positivos em favor do gestor para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

Igualmente, acolho o posicionamento técnico e ministerial quanto à não inclusão da **diferença registrada na contribuição ao Fundeb**, pois os dados oficiais para a prestação de contas ao TCE/MT são aqueles gerados no Sistema Aplic, bem como a divergência apontada entre Aplic e Siafic (R\$ 1.370.560,14) é insignificante no resultado dos gastos com educação, representando 0,3% do total aplicado (R\$ 447.412.549,28) e 0,06% da receita base (R\$ 2.259.169.642,76).

Com relação ao **transporte escolar**, a auditoria admitiu o ajuste de R\$ 19.827.445,89 (dezenove milhões, oitocentos e vinte e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), valor menor que aquele pretendido pela defesa (R\$ 38.816.116,31).





Como bem esclarecido no relatório técnico de defesa, as despesas com transporte escolar não foram inicialmente computadas porque foram registradas na Função Administração para o credor 24.671.422/0001-57 - MTU Associação Matogrossense dos Transportes Urbanos.

Informou que, de acordo com as informações fornecidas pela Diretora Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Segurança Pública, por intermédio de solicitação à Controladoria-Geral do Município, as despesas foram direcionadas para atender às seguintes gratuidades:

- a) HIV: R\$ 1.796.983,85
 - b) Neoplasia: R\$ 749.938,44
 - c) Passe livre estudantil: R\$ 19.827.445,89**
 - d) Idosos: R\$ 8.294.774,40
 - e) Diferença de tarifa: R\$ 113.293.737,89
 - f) Tarifa social: R\$ 193.767,25
 - g) Buscar: R\$ 3.266.456,40
- TOTAL R\$ 147.333.104,12**

Em que pese os argumentos apresentados pelo ex-gestor no sentido de que o valor considerado pela Secex corresponde a apenas 50% do custo efetivo com o transporte escolar, entendo que o interessado não foi capaz de demonstrar, de forma inequívoca, os gastos adicionais que alega não terem sido considerados, sendo insuficiente para descaracterizar a conclusão técnica, que se baseou em informações prestadas pela própria Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Segurança Pública.

Da mesma forma, não deve ser acolhida a pretensão defensiva para que sejam computados no cálculo da MDE do exercício de 2024 os gastos com **transporte escolar relativos aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023**.

A afirmação de que é justo com a gestão que as respectivas despesas sejam consideradas nas contas do último ano da gestão, visto que atenderam ao seu





propósito, não encontra qualquer amparo legal e viola o Princípio da Anualidade Orçamentária.

A respeito, o art. 212 da CF/88 é claro ao estabelecer que a “União aplicará, **anualmente**, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Aceitar a tese defensiva representaria uma subversão no controle das contas públicas, criando um precedente que permitiria aos gestores manipularem a aplicação dos mínimos constitucionais de acordo com a sua conveniência, utilizando despesas pretéritas para justificar irregularidades presentes.

Entendo, ainda, que carece de amparo legal a suscitada "**equivalência matemática**", argumento mediante o qual o ex-gestor solicitou a compensação do déficit na educação com a aplicação excedente na área da saúde.

O ordenamento constitucional estabelece obrigações distintas, independentes e cumulativas para a aplicação de recursos mínimos em educação (art. 212, CF) e em saúde (art. 198, CF). Não há previsão legal de compensação entre os investimentos realizados.

A aplicação excedente em uma área, ainda que relevante para a análise global das contas, não exime o gestor de cumprir o mandamento constitucional específico da outra. Portanto, corroboro o entendimento técnico e ministerial pelo não cabimento da inclusão nos gastos com MDE de 2024 das despesas referentes a excedentes na área de saúde.

Por fim, a exemplo da conclusão técnica e ministerial, considero que devem ser incluídas as despesas com obras de engenharia, no valor de R\$ 2.321.504,99 (dois milhões, trezentos e vinte e um mil, quinhentos e quatro reais e noventa e nove centavos), no cálculo do investimento em educação.

Isso porque o que a Secex enquadrou, preliminarmente, como despesas com obras de infraestrutura, trata-se de serviços voltados à construção e





manutenção de instalações necessárias ao ensino⁴, na forma enunciada pelo inciso II do art. 70 da Lei nº 9.394/1996:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

Referido entendimento já foi consolidado pelo Plenário em oportunidades anteriores, como na análise das Contas Anuais de Governo de Cuiabá referentes ao exercício de 2023⁵.

Com isso, ratifico o novo cálculo apresentado pela auditoria, com o fim de considerar que o percentual aplicado na MDE durante o exercício de 2024 foi de **19,80%** da receita base.

Por essas razões, acolho a conclusão técnica e parecer do MPC para **manter a Irregularidade AA01**, de natureza gravíssima, cabendo ainda **recomendar** ao Poder Legislativo que determine ao atual Chefe do Poder Executivo para que, nos próximos exercícios, aplique o percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

1.2.2 - Irregularidade CB03 (item 3.1)

Segundo o apurado pela equipe técnica, no exercício de 2024 não foi realizada a apropriação mensal das provisões trabalhistas de férias e décimo terceiro, em desacordo com os itens 7 e 69 da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis e com a Portaria STN nº 548/2015.

A defesa sustentou que a falha decorreu de uma impossibilidade técnica e operacional. O gestor esclareceu que, apesar da assinatura do Termo de

⁴ Apêndice A, Anexo 3 da defesa (Doc. nº 655238/2025, fls. 55/78).

⁵ Processo nº 53.781-0/2023.





Adesão ao SIAFIC 01/2023/TCE-MT/CUIABÁ em 28/08/2023, a integração sistêmica (via APIs) entre o novo SIAFIC e o sistema de gestão de pessoal não foi concluída até o término de 2024. Afirmou que são centenas de contratações e rescisões e mais de 100 folhas mensalmente segregadas por unidade orçamentária, tornando a realização da apropriação por competência impossível sem a referida integração sistêmica.

Argumentou, contudo, que a ausência da provisão mensal não prejudicou as variações patrimoniais. Justifica que os pagamentos ocorreram mensalmente ao longo do exercício, de modo que os pagamentos efetivos movimentaram mensalmente as variações patrimoniais passivas equivalentes, que justificariam a desconsideração da irregularidade.

Em resposta, a Secex informou que as informações migradas do sistema SIAFIC para o sistema APLIC, com exceção do total das receitas orçamentárias arrecadadas, convergiram entre si, dando respaldo às consultas realizadas no APLIC, inclusive dados contábeis.

Pontuou que o ex-gestor admitiu a ausência da apropriação por competência do 13º salário, férias e adicional de férias (1/3), como demandado pelas normas contábeis e orientações da STN, não obstante o pagamento efetivo de tais despesas.

Assim, manteve o achado.

O Ministério Público de Contas anuiu com o entendimento técnico, destacando que, conforme Portaria STN n.º 548/2015, o prazo para implementação do registro por competência de férias e 13º salário encerrou-se em 01 de janeiro de 2018/2019, a depender do porte do Município.

Ademais, ressaltou os impactos patrimonial e na transparência, dado que a não apropriação mensal dessas despesas subestima o passivo trabalhista, mascarando a real situação financeira do município, distorce o resultado do exercício (DVP).

Em razão da ausência de novos argumentos em sede de alegações finais, o MPC ratificou o entendimento pela manutenção da irregularidade.





Com razão a equipe técnica e o representante ministerial. Conforme se extrai do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10^a edição, o 13º salário e férias são exemplos de obrigações consideradas passivos derivados de apropriação por competência. Ainda de acordo com o manual, para o reconhecimento dos passivos relacionados ao 13º salário e às férias, deve-se realizar a apropriação mensal em conformidade com o regime de competência.

Conforme destacado pelo MPC, a ausência de registro desses dados resulta em inconsistências nas variações patrimoniais e obrigações trabalhistas, o que afeta o resultado patrimonial do exercício e o total do patrimônio líquido do ente.

Dessa forma, essa violação atinge princípios de competência, oportunidade e fidedignidade da informação contábil (NBC TSP 11 e Estrutura Conceitual).

Outrossim, nos termos da NBC TSP n.^o 11, que trata sobre a apresentação das demonstrações contábeis no setor público, as informações devem ser divulgadas em tempo hábil, a fim de que não seja prejudicada sua utilidade, conforme itens 7 e 69:

7. Os termos a seguir são utilizados nesta norma com os seguintes significados: **Regime de competência é o regime contábil segundo o qual transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem** (não necessariamente quando caixa e equivalentes de caixa são recebidos ou pagos). Portanto, **as transações e os eventos são registrados contabilmente e reconhecidos nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem**. Os elementos reconhecidos, de acordo com o regime de competência, são ativos, passivos, contribuições dos proprietários, distribuições aos proprietários, receitas e despesas.

Tempestividade 69.

A utilidade das demonstrações contábeis é prejudicada quando essas não são disponibilizadas aos usuários dentro de período razoável após a data-base das demonstrações contábeis. A entidade deve estar pronta para divulgar suas demonstrações contábeis em até seis meses a partir da data-base das demonstrações contábeis. Fatores constantemente presentes, tal como a complexidade das operações da entidade, não são razões suficientes para deixar de se divulgar as demonstrações contábeis dentro de prazo aceitável. Prazos dilatados mais específicos podem ser tratados por legislações e regulamentos. (grifo nosso)

No caso concreto, resta incontrovertida a caracterização da irregularidade, tendo em vista que o próprio gestor reconheceu que não efetuou os





registros contábeis de apropriação mensal de férias e 13º salário conforme as normas aplicáveis.

Nesse norte, deve-se reconhecer que o prazo para implementação do reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados para municípios com mais de 50 mil habitantes encerrou-se em 2018, conforme o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), aprovado pela portaria nº 548/2015.

Em que pese a alegada dificuldade na integração do sistema SIAFIC e Aplic ocorrida em 2024 e o efetivo pagamento das despesas, o responsável admitiu que não efetuou a apropriação por competência dos benefícios trabalhistas. Ademais, como destacado pela auditoria, as informações migradas do sistema SIAFIC para o sistema Aplic, com exceção do total das receitas orçamentárias arrecadadas, convergiram entre si, dando respaldo às consultas realizadas, inclusive de dados contábeis

Outrossim, tratando-se de novo ponto de controle implantado na análise do exercício de 2024, verifica-se que grande parte dos Municípios incorreram nas mesmas inconsistências, o que reforça ainda mais a importância do caráter orientativo das decisões desta Corte e a celeridade das providências corretivas tomadas por cada gestão.

Em vista disso, embora as justificativas apresentadas não sejam suficientes para considerar sanado o presente achado, pondero que a manutenção desta irregularidade, isoladamente considerada, não enseja um juízo reprobatório das presentes contas.

Assim, alinho-me à conclusão técnica e parecer do MPC, com o fim de **manter a irregularidade CB03 (3.1)**, de natureza grave.

De mais a mais, oportuna a proposição ministerial no sentido de **recomendar** ao Poder Legislativo para que determine ao Chefe do Poder Executivo que realize a apropriação mensal das provisões trabalhistas de férias, 13º salário e adicional de 1/3 das férias, conforme instrução dos Itens 7 e 69 da NBC TSP 11.





1.2.3 – Irregularidade CC09 (item 5.1)

Na análise preliminar, a Secex constatou que as Notas Explicativas apresentadas e divulgadas, de maneira geral, estão de acordo com as normas e orientações expedidas pela STN. Porém, algumas evidenciações ou detalhamentos não foram colocados em Notas, deixando de explicar certas ocorrências relevantes ou complementares de forma detalhada, para fins de entendimento das demonstrações contábeis.

O ex-Prefeito, no entanto, não apresentou esclarecimentos sobre o achado, reproduzindo, no item específico da defesa, os mesmos argumentos expostos na defesa do item 4.1, que não guarda relação com a presente irregularidade.

Dada a ausência de defesa, a auditoria manteve a irregularidade. Mesmo posicionamento do órgão ministerial, que opinou pela sua manutenção com recomendação.

Ademais, considerando que o tema não foi abordado nas alegações finais, o MPC ratificou o parecer anterior.

Pois bem. Convém registrar que as notas explicativas contêm informação adicional em relação àquela apresentada nas demonstrações contábeis. Elas oferecem descrições narrativas ou detalhamentos de itens divulgados nessas demonstrações e informação sobre itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis.

A nota explicativa se trata de um dos componentes das demonstrações contábeis, essencial para o seu entendimento. Desse modo, sua ausência ou inconsistências relacionadas afrontam a clareza e a transparência das informações prestadas.

Conforme registrado no quadro do Tópico 5.1.6. do relatório técnico preliminar, somente as Notas Explicativas relacionadas ao Balanço Financeiro





atenderam às instruções quanto à apresentação de forma e conteúdo, ficando as demais em dissonância com as normas exigidas.

A respeito do tema, dispõe a Instrução de Pronunciamento Contábil (IPC) 4 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial:

6. Sempre que possível, os ativos e passivos devem ser apresentados em níveis sintéticos (3º nível). Quando necessário, as informações relevantes são detalhadas em notas explicativas. A referência à nota deve ser evidenciada na coluna “nota”, presente na estrutura do demonstrativo, de modo a facilitar sua localização pelo usuário. 7. Recomenda-se o detalhamento de alguns itens em notas explicativas, tais como: a. Créditos a Curto Prazo e a Longo Prazo; b. Imobilizado; c. Intangível; d. Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Curto Prazo e a Longo Prazo; e. Provisões a Curto Prazo e a Longo Prazo, segregando as provisões para benefícios a empregados dos demais itens; f. Componentes do patrimônio líquido, segregando o capital integralizado, resultados acumulados e quaisquer reservas; g. Demais elementos patrimoniais, quando relevantes.

Por sua vez, a IPC 6 – Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro prevê:

26. Sempre que necessário, as informações relevantes serão detalhadas em notas explicativas. A referência à nota é evidenciada na coluna “nota”, presente na estrutura do demonstrativo, de modo a facilitar sua localização pelo usuário. 27. As receitas orçamentárias são apresentadas líquidas das deduções. O detalhamento das deduções da receita orçamentária por fonte ou destinação de recursos é apresentado em quadro anexo ao Balanço Financeiro ou em Notas Explicativas.

Por fim, a IPC 7 – Metodologia para Elaboração do Balanço Orçamentário estabelece:

14. Quando relevante, o detalhamento das receitas e despesas intraorçamentárias é apresentado em notas explicativas.

Soma-se ao disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁶, que também trata das notas explicativas das demonstrações contábeis.

Neste caso, a defesa não impugnou o apontamento da unidade técnica, de modo que a irregularidade deve, portanto, ser mantida, não com caráter punitivo, mas como medida de indução à melhoria dos registros contábeis e à conformidade das notas explicativas com os padrões estabelecidos pela Secretaria do Tesouro

⁶ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>.





Nacional e pelas IPCs, de modo a assegurar maior qualidade, consistência e compreensibilidade das demonstrações contábeis.

À vista disso, filio-me ao posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas e entendo pela **manutenção da irregularidade CC09**, de natureza moderada, tendo em vista que as notas explicativas não atenderam, em sua totalidade, às normas exigidas quanto à apresentação de forma e conteúdo. Por fim, acolhendo a sugestão do MPC, recomendo ao Legislativo de Cuiabá que determine ao Executivo Municipal que, em conjunto com a contadaria, elabore notas explicativas que atendam em totalidade às normas exigidas quanto à apresentação de conteúdo e que sejam integradas por informações acerca do Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, em observância a Portaria STN 548/2015 e visando subsidiar análises futuras nas Contas de Governo.

1.2.4 - Irregularidade DA01 (item 7.1)

A análise preliminar revelou indisponibilidade de caixa em 31/12/2024 para o pagamento de obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato nas fontes de recursos 501, 540, 543, 550, 571, 602, 604, 659, 708, 711, 751, 754 e 869 no valor total de R\$ 579.140.973,18 (quinhentos e setenta e nove milhões, cento e quarenta mil, novecentos e setenta e três reais e dezoito centavos).

A seu turno, a defesa esclareceu que a situação financeira total em 31/12/2024 foi melhor que a situação em 30/04/2024, bem como, se considerar apenas as fontes de recursos em situação “irregular” em 31/12/2024, seu somatório corresponde a R\$ 325.994.290,39 (trezentos e vinte e cinco milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e noventa reais e trinta e nove centavos) e não o valor apontado de R\$ 579.140.973,18 (quinhentos e setenta e nove milhões, cento e quarenta mil, novecentos e setenta e três reais e dezoito centavos).

Afirmou, também, que a maioria das despesas realizadas sem suficiência financeira foram na fonte 659 – Outros Recursos Vinculados a Saúde,





pelos motivos e atenuantes apresentados na defesa do apontamento 8.1, resumindo os valores indicados no seguinte quadro:

Fonte de Recurso	Superávit/Déficit em 30/04/2024	Superávit/Déficit em 31/12/2024	Diferença entre 31/12 - 30/04	Situação Artigo 42 LRF	Valores Irregulares
500	-666.176.871,90	-496.060.969,49	170.115.902,41	Regular	0,00
501	-632.606,00	-667.606,00	-35.000,00	Irregular	-35.000,00
502	-315.921,78	64.622.274,50	64.938.196,28	Regular	0,00
Recurso Não Vinculados (Exceto RPPS)	-667.125.399,68	-432.106.300,99	235.019.098,69	Regular	-35.000,00
540	-44.206.128,45	-86.094.390,99	-41.888.262,54	Irregular	-41.888.262,54
543	-152.749,66	-1.740.254,43	-1.587.504,77	Irregular	-1.587.504,77
550	-208.384,52	-869.344,40	-660.959,88	Irregular	-660.959,88
552	-2.281.019,89	-30.369,82	2.250.650,07	Regular	0,00
553	148.272,99	1.041,97	-147.231,02	Irregular	-147.231,02
569	-772.115,23	214.316,51	986.431,74	Regular	0,00
570	0,85	840.001,12	840.000,27	Regular	0,00
571	116.963,54	-26.146,10	-143.109,64	Irregular	-143.109,64
600	-234.686.007,28	-148.041.764,08	86.644.243,20	Regular	0,00
601	-1.087.596,37	1.136.453,82	2.224.050,19	Regular	0,00
602	-571.959,76	-585.491,86	-13.532,10	Irregular	-13.532,10
603	-199.020,44	-140.310,80	58.709,64	Regular	0,00
604	2.652.799,35	-3.918.622,35	-6.571.421,70	Irregular	-6.571.421,70
605	-5.075.097,39	-2.452.576,46	2.622.520,93	Regular	0,00
621	-77.865.306,78	-43.864.124,38	34.001.182,40	Regular	0,00
636	8.842.398,47	0,00	-8.842.398,47	Irregular	-8.842.398,47
659	-245.584.117,49	-471.483.495,64	-225.899.378,15	Irregular	-225.899.378,15
660	2.259.380,33	2.666.708,78	407.328,45	Regular	0,00
661	1.134.977,83	1.579.686,93	444.709,10	Regular	0,00
665	-12.071,11	-12.071,11	0,00	Irregular	0,00
669	7.438.832,59	8.937.488,21	1.498.655,62	Regular	0,00
700	31.365.626,33	31.966.105,24	600.478,91	Regular	0,00
701	1.485,37	1.485,37	0,00	Irregular	0,00
704	-1.113.260,61	-1.112.809,78	450,83	Regular	0,00
706	992,78	3.187.208,84	3.186.216,06	Regular	0,00
708	0,00	-1.468.706,07	-1.468.706,07	Irregular	-1.468.706,07
711	3.437.803,38	-1.949.921,47	-5.387.724,85	Irregular	-5.387.724,85
715	3.714.208,50	-40.533,27	-3.754.741,77	Irregular	-3.754.741,77
716	1.610.020,37	52.892,16	-1.557.128,21	Irregular	-1.557.128,21
719	4.331.338,25	944.212,95	-3.387.125,30	Irregular	-3.387.125,30
749	-8.915.687,61	-1.780.186,36	7.135.501,25	Regular	0,00
751	4.593.998,56	-8.732.764,13	-13.326.762,69	Irregular	-13.326.762,69
754	3.352.853,13	-1.585.852,39	-4.938.705,52	Irregular	-4.938.705,52
755	0,00	77.672,14	77.672,14	Regular	0,00
759	-3.286.829,39	-638.896,12	2.647.933,27	Regular	0,00
869	-16.828,56	-18.377,35	-1.548,79	Irregular	-1.548,79
899	-10.365.048,66	2.615.035,30	12.980.083,96	Regular	0,00
Recursos Vinculados (Exceto RPPS)	-561.397.276,58	-722.366.700,02	-160.969.423,44	Irregular	-319.576.241,47
800	13.094.561,72	6.711.512,80	-6.383.048,92	Irregular	-6.383.048,92
801	-16.007.042,65	359.545,66	16.366.588,31	Regular	0,00
802	-120.227,48	131.260,06	251.487,54	Regular	0,00
RPPS	-3.032.708,41	7.202.318,52	10.235.026,93	Regular	-6.383.048,92
	-1.231.555.384,67	-1.147.270.682,49	84.284.702,18	Regular	-325.994.290,39

Após análise da defesa, a Secex relatou que a interpretação da aplicação dos saldos das fontes em 30/4/2024 e 31/12/2024 foi explicada no relatório técnico preliminar e revelou que as fontes elencadas na irregularidade estavam com os seus saldos em situação irregular porque houve despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato.





Destacou que as fontes de recursos elencadas na irregularidade (501, 540, 543, 550, 571, 602, 604, 659, 708, 711, 751, 754 e 869), tinham indisponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar em 31/12/2024, com saldos piores ou mais negativos dos que em 30/4/2024, no valor total de R\$ 579.140.973,18 (quinhentos e setenta e nove milhões, cento e quarenta mil, novecentos e setenta e três reais e dezoito centavos). Ou seja, a análise dos saldos conclui que houve o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF.

Assim manteve a irregularidade.

Por sua vez, o representante ministerial concordou integralmente com a Secex. Ressaltou que a LRF, em seu art. 8º, parágrafo único (princípio da vinculação), e art. 50, I, juntamente com normativos como o MCASP e a Portaria STN 710/2021, exigem a escrituração individualizada por fonte de recurso, respeitando as vinculações legais. Isso significa que é preciso verificar se há recursos suficientes em cada fonte de recurso específica para cobrir as despesas contraídas e empenhadas naquela fonte. Fontes com saldo negativo configuram a violação do art. 42, independentemente de outras fontes apresentarem superávit.

Afirmou que a conduta de assumir obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato sem cobertura financeira é conduta gravíssima do gestor responsável, podendo ser caracterizada como crime contra as finanças públicas, de acordo com o art. 359-C do Código Penal: “Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa”.

O gestor, em sede de alegações finais, ratificou sua impugnação ao cálculo apresentado pela Secex, defendendo que não houve descumprimento do dispositivo legal debatido se considerado o total das fontes de recursos, visto que a situação financeira total em 31/12/2024 foi melhor que a situação em 30/04/2024.

Argumentou que não foram contraídas despesas de caráter continuado e obrigatória nos dois últimos quadrimestres do mandato, sendo o déficit resultante





dos gastos relacionados ao funcionamento da máquina pública e que não estão cobertos pela discricionariedade.

No parecer derradeiro, o representante ministerial, por entender que o ex-gestor não apresentou nova fundamentação, ratificou seu posicionamento pela manutenção do achado.

A respeito do tema, destaco que o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda ao titular do Poder ou órgão contrair, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida de forma integral dentro do exercício financeiro, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a respectiva cobertura:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

O mencionado dispositivo condiciona a assunção de obrigação de despesa a partir de 1º de maio do último ano de mandato ao pagamento integral no exercício correspondente ou à disponibilização de recursos suficientes para cobertura dos Restos a Pagar pela próxima gestão, com vistas a resguardar o sucessor da possibilidade de oneração involuntária pelo seu antecessor.

A norma em questão é de natureza eminentemente fiscal, cujo descumprimento é medida de risco, razão pela qual foi tipificada como crime contra as finanças públicas, na forma do artigo 359-C do Código Penal, com pena que varia de 1 (um) a 4 (quatro) anos de reclusão:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

No caso do Município de Cuiabá, o ex-Prefeito defendeu que não houve violação ao art. 42 da LRF, tendo em vista que, se considerado o total das fontes de recursos, a situação financeira em 31/12/2024 teria sido melhor que em 30/04/2024.

Segundo o cálculo apresentado pela defesa, o déficit financeiro da soma de todas as fontes diminuiu de R\$ 1.231.555.384,67 (um bilhão, duzentos e





trinta e um milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, trezentos e oitenta e quatro reais e sessenta e sete centavos) em 30/04/2024, para R\$ 1.147.270.682,49 (um bilhão, cento e quarenta e sete milhões, duzentos e setenta e sete mil, seiscentos e oitenta e dois reais e quarenta e nove centavos).

Ainda, caso consideradas apenas as fontes de recursos em situação irregular, destacou que a diferença entre os dois períodos seria de R\$ 325.994.290,39 (trezentos e vinte e cinco milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e noventa reais e trinta e nove centavos), e não o valor apontado pela Secex de R\$ 579.140.973,18 (quinhentos e setenta e nove milhões, cento e quarenta mil, novecentos e setenta e três reais e dezoito centavos).

A auditoria, por outro lado, rechaçou a tese da defesa e reafirmou a correção da metodologia utilizada para apuração do cumprimento do art. 42 da LRF. O fato é que a Secex se vale de uma metodologia já parametrizada e padronizada pelo sistema deste Tribunal, fundamentada nas normas contábeis aplicáveis e nos entendimentos firmados por esta Corte de Contas.

A pretensão de que seja considerada a situação global das fontes para ilustrar uma melhora na condição financeira nos períodos citados contraria precedentes deste Tribunal e se mostra incoerente com a própria prática administrativa. Os gestores, quando da abertura de créditos adicionais, consideram os superávits para cada fonte de recursos. Tanto é assim que o Município de Cuiabá, no exercício de 2024, empenhou o valor de R\$ 10.136.098,37 (dez milhões, cento e trinta e seis mil, noventa e oito reais e trinta e sete centavos) por conta de superávit financeiro nas respectivas fontes, mesmo que o déficit financeiro geral apurado no período tenha alcançado R\$ 806.283.194,12 (oitocentos e seis milhões, duzentos e oitenta e três mil, cento e noventa e quatro reais e doze centavos).

Não é admissível, portanto, que a Administração considere os saldos financeiros por fonte quando da abertura de créditos e gastos adicionais, mas invoque a situação geral de todas as fontes para justificar compromissos assumidos sem os recursos financeiros respectivos.





É nessa linha que a Secretaria do Tesouro Nacional procura interpretar o cumprimento do art. 42 da LRF, compreendendo que o dispositivo deve ser visto à luz do inciso I do art. 50 do mesmo diploma legal, segundo o qual “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”.

A questão foi tratada em diversas oportunidades pelo Tribunal de Contas da União, que consolidou o seguinte entendimento:

(...) a 7ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria 403/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional, que regulamenta a produção dos demonstrativos fiscais de 2017, em sua página 610, trata a questão da segregação das disponibilidades e obrigações por fontes ou vinculação de recursos nos seguintes termos:

A partir das vinculações estabelecidas por lei, a contabilidade deve ser capaz de refletir essas vinculações. Na inscrição deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso. Desse modo, o demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados. (Item 44, do Relatório do Acórdão TCU 883/2018 – Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo. Julgado em 25/04/2018).

9.6. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Tribunal Regional da 8ª Região que se abstenha de inscrever despesas em restos a pagar para as quais não haja a suficiente disponibilidade financeira na respectiva fonte de recursos, conforme dispõe o art. 42 da Lei Complementar 101/2000) (Acórdão 1093/2013 – TCU – Plenário, Rel. Min. José Jorge. Julgado em 08/05/2013).

Vale dizer que o mesmo posicionamento foi adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio da Decisão Normativa TCE/ES - TC-001/2018⁷.

⁷Art. 1º. Ratificar os seguintes critérios e orientações fixados por meio dos Pareceres em Consulta TC- 025/2004, TC-003/2005 e TC-012/2007, bem como interpretações extraídas de precedentes do Plenário deste Tribunal, nos seguintes termos:

(...)

III - A apuração da disponibilidade líquida de caixa e dos encargos e despesas compromissadas a pagar será individualizada por fonte de recurso.





Assim, com razão o MPC quando destacou que a apuração da disponibilidade de caixa e das despesas a pagar será individualizada por fonte de recurso.

De mais a mais, sobressai o fato de que, tanto o déficit apresentado pela Secex (R\$ 579.140.973,18), considerando o saldo final das fontes irregulares na data de 31/12/2024, quanto o cálculo elaborado pela defesa (R\$ 325.994.290,39), que chegou ao valor por meio da diferença entre os saldos das fontes irregulares no período de 30/04/2024 e 31/12/2024, demonstram, de forma inequívoca, que foram contraídas obrigações nos dois últimos quadrimestre do mandato sem a devida disponibilidade financeira na respectiva fonte.

Com efeito, a responsabilidade do gestor é justamente a de gerenciar o risco fiscal e fluxo de caixa para que as obrigações contraídas estejam sempre cobertas pela disponibilidade financeira. Essa prática ganha contornos ainda mais relevantes no período dos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato.

O cerne da infração ao art. 42 da LRF não é a falta de caixa propriamente dita, mas sim a assunção de obrigação após maio do último ano de mandato sem a suficiente disponibilidade de caixa na respectiva fonte para pagá-la, transferindo, assim, o ônus do adimplemento para a gestão subsequente. No caso dos autos, a insuficiência financeira é inquestionável.

Cabe, portanto, ao gestor garantir que a contratação de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres seja precedida da prévia comprovação de disponibilidade financeira para pagamento.

Nessa linha, constata-se falhas no planejamento da execução orçamentária, que não observou os preceitos da responsabilidade fiscal, os quais poderiam ser cumpridos mediante a adoção de medidas como a limitação de empenho e liquidação de despesas vinculada ao efetivo ingresso dos recursos, ou mesmo de acordo com um fluxo de caixa comprovadamente sustentável.

Adicionalmente, não há, no presente caso, circunstâncias capazes de atenuar a gravidade da irregularidade, tendo em vista que a insuficiência de caixa identificada no presente achado é acompanhada da constatação de déficit financeiro





geral e indisponibilidade financeira para o pagamento das obrigações de curto prazo, evidenciando o comprometimento das contas públicas durante o exercício.

Desse modo, diante da realização de despesas sem a respectiva disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2024, alinhando-me ao entendimento técnico e ministerial a fim de **manter a irregularidade gravíssima DA01**, item 7.1, bem como **recomendar** ao Poder Legislativo de Cuiabá que determine ao atual gestor do Executivo Municipal que, ao final do mandato, observe o disposto no artigo 42 da LRF, abstendo-se de assumir obrigações sem cobertura financeira nos dois últimos quadrimestres do mandato e planejando-se adequadamente para assegurar suficiente disponibilidade de caixa.

Outrossim, embora a proposição ministerial para determinar o envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual seja, em tese, compatível com a previsão contida no parágrafo único do art. 202 do RITCE-MT, pondero que a decisão final sobre as contas de governo é prerrogativa constitucional exclusiva do Poder Legislativo⁸, a quem cabe, com o auxílio do parecer técnico desta Corte, “a formação de juízo a respeito da gestão fiscal, da administração financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”⁹ do Município.

Desse modo, tendo em vista que a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa pode caracterizar a prática do crime contra as finanças públicas tipificado no art. 359-C do Código Penal, considero pertinente **recomendar** ao Poder Legislativo municipal que, quando do julgamento das contas, avalie a conduta do ex-gestor à luz do disposto no art. 42 da LRF e, se for o caso, providencie o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências cabíveis.

1.2.5 - Irregularidade DA02 (item 8.1)

Preliminarmente, a Secex relatou a indisponibilidade de caixa para pagamento de obrigações de restos a pagar no exercício seguinte, no valor de R\$

⁸ Arts. 31 e 71 da CF/88.

⁹ Art. 174 do RITCE-MT.





682.093.051,95 (seiscentos e oitenta e dois milhões, noventa e três mil, cinquenta e um reais e noventa e cinco centavos).

O ex-gestor sustentou que a indisponibilidade de caixa apurada não deve ser analisada isoladamente no exercício de 2024, pois é uma situação recorrente e estrutural, cujas causas são exógenas ao controle e à vontade do gestor municipal.

Argumentou que essa irregularidade já foi objeto de análise nas Contas de Governo de 2022 e 2023, e que as atenuantes apresentadas naqueles autos foram acatadas, resultando na aprovação das contas.

A defesa atribuiu o déficit financeiro acumulado desde 2020 a dois fatores principais:

a) **Déficit da Saúde Pública:** Alega um déficit mensal de aproximadamente R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) desde a operacionalização do novo Hospital Municipal de Cuiabá em 2019, agravado pela pandemia. Afirma que o município, por ser referência estadual, atende cerca de 55% de pacientes não residentes, sem a devida contrapartida do Estado e da União. Isso obrigaria Cuiabá a aplicar muito acima dos 15% constitucionais em saúde com recursos próprios, sacrificando outras áreas.

b) **Déficit do Transporte Público:** Cita o desequilíbrio econômico-financeiro do transporte coletivo, iniciado na pandemia, que exigiu subsídios de recursos próprios na ordem de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) mensais em 2024, totalizando R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais) no ano.

Enfatiza que o déficit decorre do cumprimento de obrigações constitucionais inafastáveis (direito à saúde e continuidade dos serviços públicos) e que a paralisação desses serviços causaria um dano social infinitamente maior do que a irregularidade financeira apontada.

Invoca os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, afirmando ser injusto penalizar o gestor por uma situação estrutural. Cita que os temas estão sendo tratados em Mesas Técnicas nesta Corte de Contas, em busca de soluções entre os entes federativos envolvidos.





Por fim, defende que a insuficiência financeira apurada representa 15,08% das receitas e que o problema se agrava pela redução da arrecadação do ICMS. Pede que a irregularidade seja sanada, considerando a ausência de dolo ou vontade política na geração do déficit, que seria fruto de fatores externos.

A unidade técnica reiterou a indisponibilidade financeira apontada. Informou que, de acordo com a análise histórica do quociente de disponibilidade financeira do Município, desde o exercício de 2022 as disponibilidades brutas da Prefeitura foram menores que as Demais Obrigações, motivo pelo qual, nesses três exercícios, não poderia haver inscrições de restos a pagar devido à indisponibilidade de caixa.

Assim, devido à ausência de ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, entendeu pela manutenção da irregularidade.

Na mesma linha, o MPC ressaltou que não houve manifestação da defesa quanto às fontes com indisponibilidade de recursos. Ressaltou que, conforme entendimento consolidado deste Tribunal, o ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas, de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos. Ademais, sublinhou que, de acordo com o disposto na LRF, os recursos vinculados a finalidades específicas devem ser utilizados exclusivamente para seus objetos.

Lembrou que a irregularidade foi mantida na análise das Contas de Governo de 2023, e que a indisponibilidade de caixa não apenas se manteve no atual exercício, como se agravou consideravelmente.

Diante disso, opinou pela manutenção do achado com recomendação.





O ex-gestor repisou os argumentos apresentados na defesa em suas alegações finais. Insistiu que os seguidos déficits orçamentários e a inscrição de restos a pagar decorrem do cumprimento de obrigações constitucionais e legais inafastáveis, especialmente na área da saúde, e do princípio da continuidade do serviço público, configurando situação involuntária e excepcional, alheia à vontade do gestor.

Mencionou que o Município de Cuiabá tem arcado com despesas acima do mínimo constitucional em saúde, em razão do subfinanciamento estadual e federal e da alta demanda de atendimentos a usuários não residentes, o que compromete o equilíbrio financeiro e orçamentário.

Por fim, invocou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, requerendo que o apontamento seja considerado sanado.

Concluindo que não houve a apresentação de argumentos novos, o representante ministerial ratificou o parecer anterior pela manutenção do achado.

Em concordância com a equipe técnica e MPC, entendo que não há nos autos justificativa para o afastamento do achado. A insuficiência financeira de R\$ 682.093.051,95 (seiscientos e oitenta e dois milhões, noventa e três mil, cinquenta e um reais e noventa e cinco centavos) nas fontes citadas não foi contestada especificamente pela defesa e não seria sanada ainda que consideradas as alegações do ex-Prefeito quanto às verbas relacionadas aos gastos com saúde e transporte, tema central de sua manifestação.

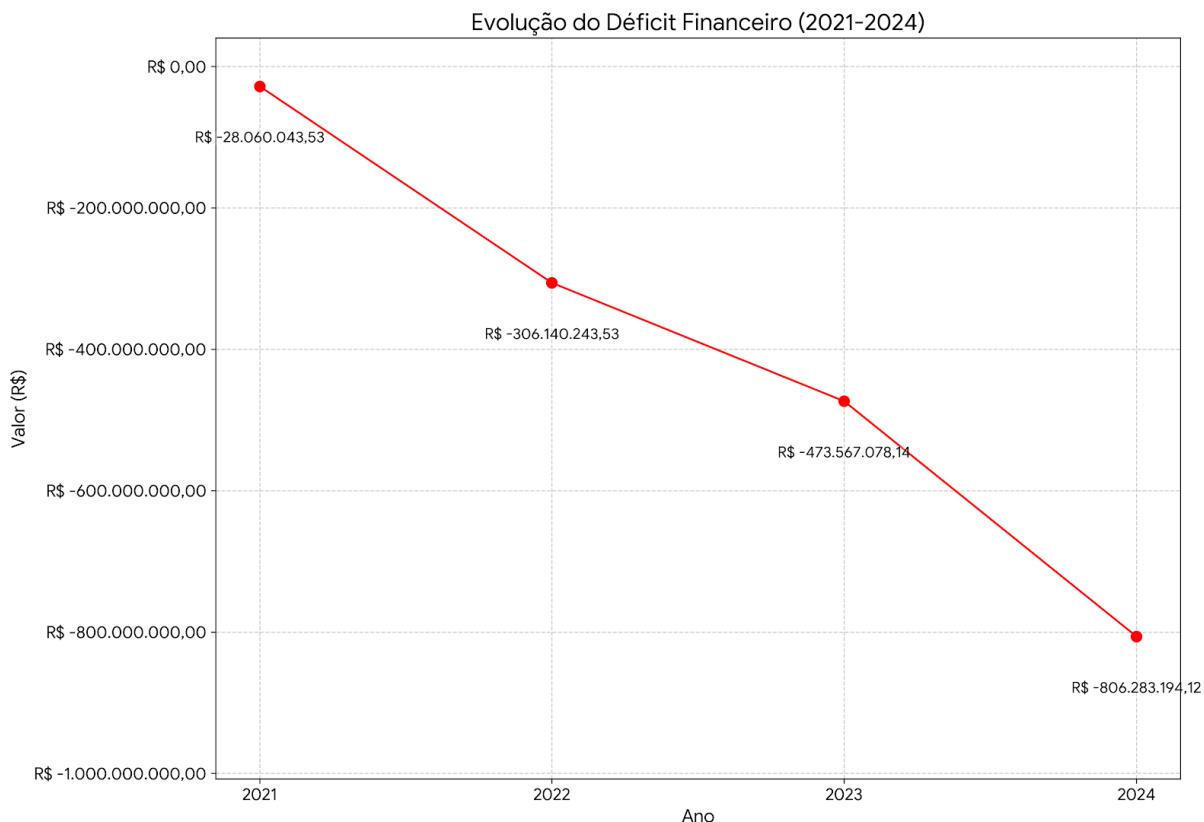
De fato, não se pode apartar o dever de o gestor público efetuar o controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de receitas desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.

Ficou claro que as insuficiências de recursos para fazer frente aos valores inscritos em restos a pagar comprometeram o resultado financeiro e orçamentário do ente, que suportou, no exercício de **2024**, déficit financeiro no importe de **R\$ R\$ 806.283.194,12** (oitocentos milhões, duzentos e oitenta e três mil, cento e noventa e quatro reais e doze centavos), o que representa **70,26%** acima do





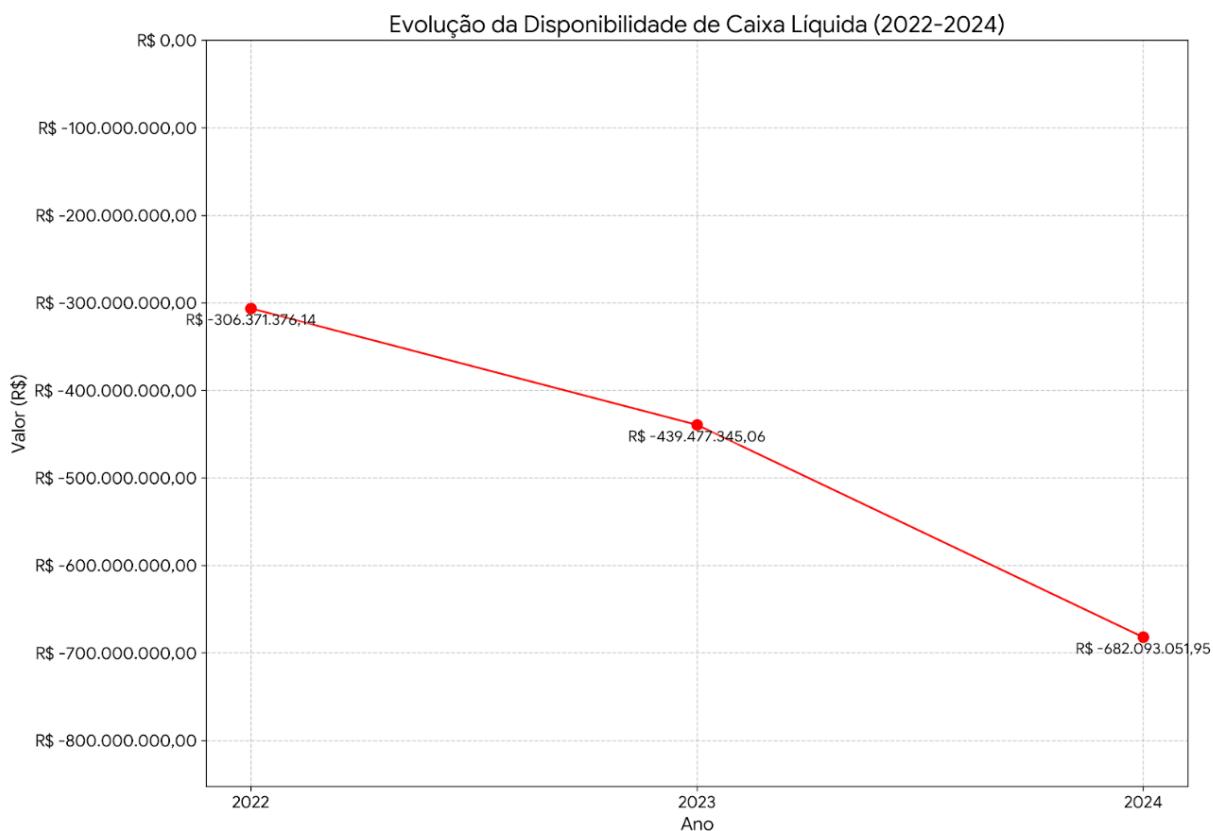
déficit registrado em **2023**, que foi de **R\$ 473.567.078,14** (quatrocentos e setenta e três milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, setenta e oito reais e quatorze centavos), conforme demonstrado no gráfico abaixo:



Não é possível, portanto, analisar a presente irregularidade isoladamente, sem considerar o contexto financeiro geral das contas. Isso porque a má gestão do fluxo de caixa ou a realização de despesas sem cobertura gera o déficit financeiro, que se materializa como insuficiência de caixa para pagamento das obrigações de curto prazo.

Verifica-se também agravamento significativo da indisponibilidade de caixa líquida da Administração Municipal, que aumentou **55,21%** em relação a 2023, conforme demonstra o gráfico abaixo:





É importante lembrar que parte das dificuldades suscitadas pelo gestor para justificar a atual indisponibilidade financeira foi considerada quando da emissão de parecer prévio favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas Anuais de Governo de 2023 (Parecer Prévio nº 144/2024 – PP). Ainda assim, na oportunidade, o Plenário desta Corte entendeu que as circunstâncias fáticas não eram suficientes para afastar o achado (à época classificado como DB99), expedindo recomendação para que o legislativo determinasse ao Poder Executivo a adoção de “medidas para garantir disponibilidade financeira das obrigações inscritas em restos a pagar nas respectivas fontes, a fim de alcançar o equilíbrio financeiro e fiscal, nos termos do art. 1º, §1, da LRF”.

Não obstante as advertências e recomendações na análise das contas do exercício anterior, a grave degradação da situação financeira e de caixa do Município em 2024 evidencia a ausência de medidas efetivas direcionadas à solução ou mitigação da piora verificada.

Com a constatação de que a receita arrecadada não será suficiente para cobrir as despesas, ou que não haverá caixa para honrar os compromissos





assumidos, a Lei de Responsabilidade Fiscal não oferece uma escolha, mas sim impõe ações obrigatórias de contingenciamento de despesas, cabendo ao gestor tomar as medidas necessárias para preservar o equilíbrio fiscal, prevenir os riscos e corrigir desvios, como a limitação de empenho.

As justificativas apresentadas pela defesa quanto às causas dos déficits verificados nas contas (gastos com ações e serviços de saúde e desequilíbrio econômico e financeiro do transporte público municipal), embora sejam uma realidade do Município que deve ser considerada, não explicam a degradação registrada na indisponibilidade financeira, cujo déficit mais que dobrou de 2022 (-R\$ 306.371.376,14), ano em que o País ainda enfrentava a pandemia ocasionada pela Covid-19, até o exercício em análise (-R\$ 682.093.051,95).

Cabe também registrar que a redução na arrecadação da Cota-Parte do ICMS é considerada de acordo com o valor apresentado pela Secex (R\$ 20.307.881,66), quantia insuficiente para o afastamento do achado diante da proporção do déficit financeiro e indisponibilidade de caixa.

Por fim, ressalto que, tanto em sua defesa quanto nas alegações finais, o ex-gestor não apresentou qualquer ação concreta tomada para reverter ou controlar os gastos públicos e mitigar os danos ao equilíbrio fiscal e orçamentário.

Desse modo, diante da reincidência na irregularidade e da significativa piora na situação financeira municipal, acolho o parecer ministerial e **mantenho a Irregularidade DA02**, de natureza gravíssima, com **recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal que adote medidas para garantir disponibilidade financeira das obrigações inscritas em restos a pagar nas respectivas fontes, a fim de alcançar o equilíbrio financeiro e fiscal, nos termos do art. 1º, §1, da LRF.

1.2.5 - Irregularidade DA03 (item 9.1)

De início, a Secex informou que, após o processamento do relatório no sistema Conex-e e antes da análise concreta do subtópico, os valores das despesas e das receitas orçamentárias geraram um resultado de execução orçamentária





superavitário no valor de R\$ 204.121.163,35 (duzentos e quatro milhões, cento e vinte e um mil, cento e sessenta e três reais e trinta e cinco centavos).

No entanto, a quantia não refletia a realidade das contas. A principal distorção encontrada pela auditoria foi a existência de despesas realizadas ou realmente liquidadas em 2024 sem a emissão de empenho prévio, as quais foram emanadas ou contabilizadas em 2025 mediante empenhos na dotação 339092 - Despesas de Exercícios Anteriores em diversas secretarias municipais.

Para determinar o valor real dessas despesas não empenhadas, a equipe técnica analisou sete fontes de informação distintas, que apresentaram valores divergentes¹⁰:

Fonte	Valor da DEA
Primeira fonte: Portal Transparência do Município	159.043.196,61
Segunda fonte: No relatório de contas anuais	347.385.081,15
Terceira fonte: Parecer técnico conclusivo da Controladoria-Geral do Município	606.904.989,69
Quarta fonte: Notas explicativas ao Balanço Patrimonial juntado ao Control-P	278.279.805,08
Quinta fonte: Anexo 16 da Lei nº 4.320/1.964	606.904.989,69
Sexta fonte: Registros do sistema Aplic	472.388.197,63
Sétima fonte: Solicitação de informações ao contador da Prefeitura de Cuiabá	278.279.805,08

Com base nisso, a equipe técnica optou pela adoção do valor de R\$ 278.279.805,08 (duzentos e setenta e oito milhões, duzentos e setenta e nove mil, oitocentos e cinco reais e oito centavos) como o montante de despesas realizadas em 2024 sem o prévio empenho.

Esse montante foi escolhido por ter sido registrado nas demonstrações contábeis de 2024 (Notas Explicativas) e informações da Unidade de Controle Interno e da Contadoria do município.

Ao ajustar o resultado orçamentário inicial (superávit) com as despesas ocultadas, a Secex chegou aos seguintes números¹¹:

Superávit de execução orçamentária inicial:	R\$ 204.121,163,35
Despesas de exercícios anteriores de 2024 empenhadas em 2025	R\$ 278.279.805,08
Déficit de execução orçamentária calculado pela equipe técnica:	R\$ 74.158.641,73

¹⁰ Doc. Digital 627823/2025, p. 80

¹¹ Idem, p. 81.





A seu turno, a defesa contestou o déficit de execução orçamentária apurado (R\$ 74.158.641,73), argumentando que o cálculo correto deve utilizar o valor da receita arrecadada registrada no SIAFIC-MT (R\$ 4.514.389.526,50) e incluir R\$ 10.136.098,37 (dez milhões, cento e trinta e seis mil, noventa e oito reais e trinta e sete centavos) referentes a créditos adicionais por superávit financeiro que foram empenhados e liquidados, conforme (Anexo 9).

Com esses ajustes, a defesa apresentou um novo cálculo que resulta em um déficit ajustado menor, no valor de R\$ 64.351.181,19 (sessenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e um mil, cento e oitenta e um reais e dezenove centavos), conforme cálculo apresentado:

Descrição	Valor
RECEITA ARRECADADA TOTAL	4.514.389.526,50
SUPERÁVIT FINANCEIRO EMPENHADO	10.136.098,37
(-) RECEITA ARRECADADA RPPS	-469.344.287,72
(-) DESPESA EMPENHADA TOTAL	-4.306.949.073,62
(+) DESPESA EMPENHADA RPPS	465.696.360,36
RESULTADO DO EXERCÍCIO	213.928.623,89
(-) DESPESA REALIZADA SEM EMPENHO	-278.279.805,08
RESULTADO DO EXERCÍCIO AJUSTADO	-64.351.181,19

O gestor sustentou que este resultado deficitário só foi apurado após a inserção das despesas realizadas sem empenho. Argumenta que a responsabilidade por essas despesas sem prévio empenho recai sobre os ordenadores de despesa de cada pasta, conforme o artigo 17 da Lei Complementar Municipal nº 476/2019 e o Decreto Municipal nº 10.747/2024.

Ademais, apontou que quase a totalidade do déficit se concentra em fontes de recursos da Saúde (Fontes 621 e 659).

Assim, invocando o princípio da razoabilidade, e sob o argumento de que o valor do déficit resultante representa apenas 1,42% do montante dos recursos arrecadados no exercício, requer que esse apontamento seja considerado sanado.

Após análise da defesa, a unidade de instrução reiterou que as demonstrações contábeis (receitas orçamentárias (-) despesas orçamentárias) evidenciaram um resultado de execução orçamentária superavitário, contudo, após





a inclusão de despesas não empenhadas no exercício, o resultado foi revertido e passou a ser deficitário.

Pontuou que, mesmo considerando o valor da receita registrado no SIAFIC (R\$ 4.514.389.526,50), o déficit de execução orçamentaria permanece, já com os devidos ajustes, como a inclusão de despesas empenhadas oriundas de créditos adicionais abertos por superávit financeiro a compor as receitas orçamentárias.

A respeito, a equipe de auditoria ressaltou ainda que as informações migradas do sistema SIAFIC para o sistema APLIC, com exceção do total das receitas orçamentárias arrecadadas, convergiram entre si, o que dá respaldo às consultas realizadas e demonstra que as eventuais dificuldades enfrentadas pelo ex-gestor na integração dos diversos sistemas não comprometeram os dados analisados.

Adicionalmente, asseverou que no exercício anterior houve déficit financeiro, e que os créditos adicionais foram abertos naquelas fontes com existência de superávit financeiro apenas individualmente consideradas.

Considerou ainda que o total de créditos abertos por superávit financeiro no exercício de 2024 apurado pelo Aplic/Conex TCE-MT confere com o que foi apresentado pela defesa, motivo pelo qual acatou o valor colacionado pelo ex-gestor (R\$ 10.136.098,37), incluindo o montante no cálculo do resultado da execução orçamentária, nos moldes do Item 6 do Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013 TCE-MT e orientações do Manual de Contabilidade Pública Aplicada ao Setor Público - MCASP (10ª Edição, p. 502).

Assim, após análise e ajustes devidos, a Secex apresentou o seguinte cálculo:





Receita	Valor - R\$ *
Receita Arrecadada (líquida das deduções) (I)	4.514.389.526,50
Receitas próprias do RPPS superavitário (Item 10 do Anexo da RN TCE-MT nº 43/2013) (II)	469.344.287,72
Outros acréscimos promovidos pela equipe técnica (III)	0,00
Total Receita Ajustado (IV) = I - II + III	4.045.045.238,78
Despesa	Valor - R\$
Despesa Empenhada (V)	4.306.949.073,62
Despesas próprias do RPPS superavitário (Item 10 do Anexo da RN TCE-MT nº 43/2013) (VI)	465.696.360,36
Despesas efetivamente realizadas, cujo fato gerador já tenham ocorrido, mas que não foram empenhadas no exercício (Item 5 do Anexo da RN TCE-MT nº 43/2013) - com base nos registros das demonstrações contábeis, Notas Explicativas ao B. P. Parecer da UCI e informações da Contadoria. (VII)	278.279.805,08
Ajustes promovidos pela equipe técnica na despesa empenhada (VIII)	0,00
Total Despesa Ajustado (IX) = V - VI + VII + VIII	4.119.532.518,34
RESULTADO ANTES DAS DESPESAS FINANCIADAS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO (X) = IV - IX	-74.487.279,56
Despesa Empenhada com Recurso do Superávit Financeiro (XI)	10.136.098,37
Resultado da Execução Ajustado (Conforme itens 5, 6 e 10 do Anexo da RN TCE-MT nº 43/2013) (XII) = Se (X) < 0;	-64.351.181,19

No mesmo sentido opinou o MPC. Defendeu que o déficit não pode ser encarado como “decorrência natural da execução orçamentária”. A ocorrência do déficit significa a ausência de esmero e diligência com os haveres públicos, além da violação das peças orçamentárias e afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente em relação aos arts. 1, §1 e 9.

Assim, sugeriu a manutenção da irregularidade com recomendação.

Em alegações finais, a defesa reproduziu os argumentos apresentados anteriormente, incluindo aqueles relacionados à indisponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar.

Sustentou que o déficit apurado foi involuntário e excepcional, decorrente do cumprimento de obrigações constitucionais e legais inafastáveis, notadamente o direito à saúde (art. 196, CF/88) e o princípio da continuidade do serviço público. Argumenta que o município é obrigado a aplicar muito mais do que os 15% mínimos constitucionais em saúde, utilizando recursos próprios para cobrir





a demanda de residentes e não residentes, o que sacrifica outras áreas e gera o desequilíbrio.

Invocou novamente os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, afirmando que a paralisação dos serviços públicos de saúde causaria dano social infinitamente maior do que a situação financeira ora questionada. O gestor contextualiza que a insuficiência financeira é acumulada desde 2020, originada também pelo desequilíbrio no transporte público municipal, e que a solução exige necessariamente articulação e cooperação interfederativa, citando as Mesas Técnicas em andamento no TCE/MT.

Apontou, ainda, fatores agravantes como a redução da participação no índice de distribuição do ICMS e a crescente demanda de assistência à saúde pública sem a devida contrapartida financeira dos demais entes.

Especificamente sobre o déficit de 2024, a defesa reitera que este só aconteceu após a inserção das despesas realizadas sem empenho. Defende ser um valor diminuto, representando somente 1,42% da receita arrecadada somada ao superávit financeiro utilizado. Considera o déficit uma decorrência natural da execução orçamentária de um município de grande porte, o que, no seu entender, não configura descumprimento ao art. 9º da LRF.

Pedi, por fim, que os apontamentos sejam considerados sanados, visto que o valor do déficit não reflete em prejuízos a execução orçamentária e não comprometeu serviços essenciais.

Similarmente aos achados anteriores, o MPC, em parecer derradeiro, opinou pela manutenção da irregularidade, dada a ausência de novos argumentos nas alegações finais.

Da análise dos autos, acolho o posicionamento da auditoria e do órgão ministerial.

É fato que, tratando-se de irregularidade de natureza gravíssima, torna-se imprescindível o exame do contexto fático que condicionou a conduta do agente, considerando as agravantes e atenuantes presentes no caso concreto, e atribuindo o peso proporcional ao seu real impacto na integridade das contas analisadas, de





modo a possibilitar um juízo pautado no tratamento igualitário e isonômico aos órgãos jurisdicionados deste Tribunal, conforme preceituado pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Esse entendimento foi determinante para a emissão do parecer prévio favorável, com ressalvas, à aprovação das contas de governo do Município de Cuiabá do exercício de 2023, das quais fui relator, tendo sido acompanhado pela maioria deste Plenário.

Na ocasião, acolheu-se as circunstâncias atenuantes suscitadas pelo ex-Prefeito, notadamente os gastos extraordinários com saúde suportados durante os anos anteriores, para atenuar a relevância da irregularidade no contexto global das contas.

Vale dizer, no entanto, que o déficit apresentado em 2023 (R\$ 34.374.464,25) representou somente 15,08% daquele registrado em 2022 (R\$ 228.047.898,37), o que indicou o esforço do então Prefeito para reverter o desequilíbrio orçamentário nas contas públicas e contribuiu para a atenuação do achado naquele momento.

Já o déficit orçamentário apurado em 2024 (R\$ 64.351.181,19), representa um aumento de 87,21% em relação ao ano anterior, o que evidencia que o então gestor não adotou as medidas de contenção e contingenciamento de despesas (como limitação de empenho), na forma determinada no artigo 9º da LRF, com o fim de evitar e/ou mitigar o agravamento do resultado orçamentário e o aumento da dívida interna.

De mais a mais, a delegação de competência para ordenar despesas prevista na legislação municipal, embora torne os secretários responsáveis pelos atos de gestão específicos de suas respectivas pastas, não exime o Prefeito de sua responsabilidade primária e pelo não atendimento de recomendações expedidas por este Tribunal nas contas de Cuiabá de 2023.

As contas de governo visam apresentar um panorama de como os chefes do executivo estão investindo os recursos públicos, por meio de uma análise técnica da condição financeira, orçamentária e patrimonial do Município, do





cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução do orçamento, responsabilidade fiscal, a aferição do resultado das políticas públicas, seus reflexos no desenvolvimento econômico e social, respeito ao princípio da transparência, além de outros pontos de controle, voltados a possibilitar que o legislativo e a sociedade tenham acesso à real situação global do ente público, subsidiando suas atividades de julgamento e fiscalização.

Acolher as razões da defesa, quanto a este aspecto, seria admitir que o agente político eleito para dirigir os rumos da Administração não assuma a responsabilidade pelo resultado da execução das políticas aprovadas pelo legislativo, o que não seria compatível com os preceitos inerentes à forma de governo republicana.

Como já dito anteriormente, quando da análise da Irregularidade JC11, cabe a cada Secretário se responsabilizar pelos gastos realizados na condição de ordenadores de despesas delegados, o que deverá ser objeto de exame nas respectivas contas de gestão.

Isso não quer dizer que o Prefeito não conserve a responsabilidade pela incumbência atribuída pela lei e Constituição, cabendo exclusivamente a ele a escolha de seus auxiliares diretos na condução das políticas públicas e gestão da máquina administrativa. A delegação de atribuições a um subordinado transfere o mero exercício da competência, mas não sua titularidade, que permanece com o agente público delegante.

Ainda, afastar a responsabilidade do ex-Prefeito pelo resultado de sua gestão contraria o princípio da unidade orçamentária¹², segundo o qual deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro e determinado ente, contendo todas as receitas e despesas.

O objetivo da norma é permitir ao Legislativo e à sociedade uma visão geral e o efetivo controle das ações financeiras e atos estatais. A análise da execução orçamentária de forma segmentada, tal como proposta pela defesa, resultaria na

¹² Lei n.º 4.320/64. Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.





criação ficta de várias contas independentes e autônomas dentro do mesmo ente público, embaraçando a fiscalização legislativa, o controle interno, externo e social do Poder Executivo Municipal.

As dificuldades enfrentadas pela gestão, notadamente os gastos com saúde, transporte e a redução da participação no índice de distribuição do ICMS, em que pese relevantes para demonstrar as dificuldades enfrentadas pela gestão, não representam salvo conduto para a irresponsabilidade fiscal. A esse respeito, a defesa não foi capaz de elucidar qual foi o esforço de sua administração no controle das contas e mitigação dos danos ao equilíbrio fiscal.

Por outro lado, o preocupante agravamento de quase todos os indicadores sugerem o descontrole generalizado da gestão orçamentária, fiscal e financeira, impondo o reconhecimento da gravidade do déficit caracterizador da presente irregularidade que, embora represente somente 1,57% da receita líquida arrecadada, quando analisado em conjunto com o significativo déficit financeiro apurado, indisponibilidade de caixa para cumprimento das obrigações de curto prazo, e aumento da Dívida Consolidada Líquida, não pode ter seu impacto ignorado ou atenuado.

Assim, em vista da reincidência e significativo agravamento da situação orçamentária em relação ao exercício anterior, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e decido pela **manutenção da Irregularidade DA03**, de natureza gravíssima, com **recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo que adote medidas visando o equilíbrio orçamentário, nos termos do art. 1, 1º da LRF.

1.2.6 - Irregularidades DA10 (item 11.1), DA11 (item 12.1), DB13 (13.1) e DB14 (14.1)

Todos os achados a seguir estão relacionados a inadimplências ou atrasos nos repasses das contribuições previdenciárias, motivo pelo qual serão analisados em conjunto.





Os **achados 11.1 e 11.2** se referem à ausência de recolhimento das obrigações previdenciárias da parte patronal (11.1) e dos segurados (11.2) do fundo em capitalização de maio ao décimo terceiro salário de 2024, totalizando, respectivamente, o valor de R\$ 32.427.648,21 (trinta e dois milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, seiscentos e quarenta e oito reais e vinte e um centavos) e R\$ 21.612.505,93 (vinte e um milhões, seiscentos e doze mil, quinhentos e cinco reais e noventa e três centavos).

Já os achados **13.1 e 14.1** dizem respeito ao recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados, referentes ao exercício de 2024, devidos pela Prefeitura Municipal ao RPPS, que resultaram no pagamento de juros na quantia de R\$ 572.822,33 (quinhentos e setenta e dois mil, oitocentos e vinte e dois reais e trinta e três centavos) e R\$ 845.856,27 (oitocentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e sete centavos), respectivamente.

A respeito desses itens, o ex-gestor reiterou que o exercício de 2024 foi marcado por severas restrições orçamentárias e financeiras que comprometeram significativamente a capacidade de adimplemento das obrigações municipais, incluindo os repasses previdenciários.

Atribuiu a crise fiscal à drástica redução da participação municipal na partilha do ICMS, que teria sofrido diminuição na ordem de aproximadamente R\$ 100 milhões, representando um impacto estrutural devastador nas finanças municipais, gerando desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas, comprometimento do fluxo de caixa, e necessidade de repriorização urgente de obrigações igualmente importantes.

Especificamente com relação item 14.1, destacou ainda que a inadimplência previdenciária não decorreu de má gestão administrativa, atos dolosos ou culposos, desperdício de recursos públicos ou falta de planejamento.

Destacou que os tribunais de contas têm reconhecido que dificuldades financeiras comprovadas podem atenuar a responsabilização, especialmente quando demonstradas a boa-fé da Administração, os esforços efetivos de





regularização, a ausência de benefício próprio ou desvio de finalidade e a manutenção da prestação dos serviços públicos essenciais à população.

Com base nisso, requereu o afastamento do achado ou subsidiariamente sua reclassificação para uma irregularidade de menor gravidade, em especial em razão da completa ausência de dolo ou má-fé.

Por sua vez, a Secex ressaltou que, na análise das contas de governo de 2023, verificou-se o cumprimento das obrigações previdenciárias perante o Cuiabá-Prev, o que não ocorreu em 2024 pelos valores descritos em cada irregularidade.

Afirmou que as dificuldades elencadas pela defesa e que causaram as inadimplências deveriam ser solucionadas pela gestão de 2024 aplicando os mecanismos previstos no art. 9º da LRF para atingir o equilíbrio das contas almejado no art. 1º desta Lei.

Ainda, informou que o descompromisso com as obrigações previdenciárias de 2024 obrigou a atual gestão a celebrar os Acordos nº 48/2025 e 51/2025 para obter o CRP e pagar as suas obrigações com juros, além daquelas das competências mensais de 2025, onerando a atual gestão financeiramente.

Por entender que a administração de 2024 deveria adotar mecanismos de equilíbrio da gestão fiscal para evitar a inadimplências das obrigações previdenciárias perante o Cuiabá-Prev, a incidência do pagamento de juros e a incumbência de responsabilidade para que a atual gestão resolvesse as suas pendências financeiras, manteve os achados citados.

Quanto às irregularidades DA10, DA11 e DB13, o *Parquet* considerou que a argumentação defensiva não foi suficiente para afastar as falhas. Ressaltou que, no exercício de 2023, o município cumpriu integralmente suas obrigações previdenciárias (citando o Parecer Prévio nº 144/2024 – PP), o que leva à conclusão de que a inadimplência ocorrida em 2024 decorreu da ausência de medidas tempestivas para adequação das finanças municipais às novas condições de receita.

Invocou o disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, afirmando que caberia à administração ter promovido a limitação de empenho e





movimentação financeira para assegurar o equilíbrio, sendo inadmissível transferir o ônus da gestão fiscal para a administração subsequente.

Por fim, destacou que a conduta, além de gerar passivo ao ente previdenciário, acarretou ônus adicional à gestão seguinte, que precisou celebrar os acordos nº 48/2025 e nº 51/2025 para regularizar a situação e garantir a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Com relação à Irregularidade DB14, salientou que o mérito da irregularidade reside no atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias patronais e segurados, do exercício de 2024, dentro do prazo legal, incidindo na cobrança de despesas com juros e correção monetária. Como demonstrado pela Secex, os juros sobre os repasses intempestivos em 2024 alcançaram o total de R\$ 1.418.678,60 (um milhão, quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e setenta e oito reais e sessenta centavos), razão pela qual sugeriu a instauração de processo para apuração do dano ao erário e resarcimento ao Cuiabá-Prev.

Ressaltou que juros e multas decorrentes de atrasos oneram irregularmente o erário sem qualquer contraprestação em favor da coletividade. Tal conduta, por si só, demonstraria desídia e falta de planejamento na gestão, impondo a quem deu causa ao atraso, o resarcimento ao erário. Citou precedentes desta Corte de Contas nesse sentido, como a Súmula nº 01 e Resolução de Consulta nº 69/2011-TP.

O representante ministerial concluiu que os fatos constantes nos autos demonstraram a desídia do responsável com o cumprimento das obrigações previdenciárias, motivo pelo qual opinou pela manutenção da irregularidade, com recomendação.

Ademais, considerou imprescindível a determinação de instauração de Tomada de Contas, com a finalidade de apurar a responsabilidade e quantificar o devido valor acerca da ocorrência de juros, multas e atualizações eventualmente pagos em razão das inadimplências/atrasos no pagamento das contribuições patronais e de segurados.





Em sede de alegações finais, o responsável reproduziu os argumentos apresentados na defesa, motivo pelo qual o órgão ministerial reiterou seu posicionamento externado no parecer anterior.

Pois bem. Coaduno com o posicionamento técnico e ministerial neste caso concreto.

O recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias — tanto patronais quanto dos segurados e da contribuição suplementar — é essencial para assegurar a sustentabilidade financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Essas receitas constituem sua principal fonte de custeio, sendo fundamentais para a formação do fundo previdenciário e para a manutenção do equilíbrio entre as obrigações futuras de pagamento de benefícios e os recursos disponíveis.

Além de representar uma exigência legal, a adimplência das contribuições reflete a responsabilidade fiscal e previdenciária da gestão pública, garantindo segurança jurídica e estabilidade aos servidores vinculados ao RPPS. Dessa forma, o cumprimento rigoroso dos prazos de recolhimento é condição indispensável para a perenidade e o equilíbrio atuarial do regime.

O fato é que os atrasos no cumprimento das obrigações previdenciárias, além de onerar os cofres públicos municipais, com o pagamento de encargos relacionados à inadimplência, coloca em risco os benefícios previdenciários dos segurados, transferindo para as gestões futuras obrigações que já deveriam ter sido satisfeitas.

Como bem destacado pela auditoria, em virtude dos débitos, a atual gestão do Município foi obrigada a celebrar os acordos nº 48/2025 e 51 /2025.

Em consulta ao site da CADPREV¹³, é possível verificar as condições em que foram realizados.

No caso do Acordo n.º 48/2025, o Demonstrativo Consolidado de Parcelamento (DCP), registra que o débito referente às competências de abril a

¹³

Disponível

<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/parc/consultarACPARC.xhtml>

em:





dezembro de 2024, totalizou R\$ 31.793.178,97 (trinta e um milhões, setecentos e noventa e três mil, cento e setenta e oito reais e noventa e sete centavos). Após a incidência de juros, multas e correção monetária, o referido valor chegou a R\$ 32.623.180,89 (trinta e dois milhões, seiscentos e vinte e três mil, cento e oitenta reais e oitenta e nove centavos), gerando uma diferença de R\$ 830.001,92 (oitocentos e trinta mil, um real e noventa e dois centavos) em relação ao débito original:

DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DE PARCELAMENTO - DCP - RETIFICADOR			
1. IDENTIFICAÇÃO DO PLANO			
CNPJ: 03.533.064/0001-46 Ente: Prefeitura Municipal de Cuiabá / MT Título PARCELMAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS 05/2024 A 12/2024. Lei autorizativa do LEI Nº 7.213 DE 24 DE JANEIRO DE 2025.	Número do acordo: 00048/2025	Data de consolidação do Data de assinatura do Termo: Data de vencimento da 1ª	29/01/2025 29/01/2025 28/02/2025
2. RESULTADO DA RUBRICA			
Rubrica: Contribuição Patronal Competência Inicial: 05/2024 Final: 12/2024 Valor original: 31.793.178,97 Valor Consolidado: 32.623.180,89 Valor da parcela na data de consolidação: 543.719,68	Quantidade de Parcelas: 60		
Círculos de atualização para consolidação do Índice: IPCA Taxa de juros: 0,45 am Tipo de juros: Composto Multa: 0,00 %			
Círculos de atualização das parcelas Índice: IPCA Taxa de juros: 0,45 am Tipo de juros: Composto			
Círculos de atualização das parcelas Índice: IPCA Taxa de juros: 0,45 am Tipo de juros: Composto Multa: 1,00 %			

Já quanto ao Acordo n.º 51, conforme o respectivo DCP, o débito passou de R\$ 55.449.434,76 (cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e setenta centavos) para R\$ 56.095.931,22 (cinquenta e seis milhões, noventa e cinco mil, novecentos e trinta e um reais e vinte e dois centavos), culminando em uma diferença de R\$ 646.496,46 (seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e noventa e seis reais e quarenta e seis centavos):





DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DE PARCELAMENTO - DCP - RETIFICADOR

1. IDENTIFICAÇÃO DO PLANO

CNPJ: 03.533.064/0001-46	Número do acordo:	00051/2025	Data de consolidação do	29/01/2025
Ente: Prefeitura Municipal de Cuiabá / MT			Data de assinatura do Termo:	29/01/2025
Titulo: PARCELAMENTO DA DESTINAÇÃO DOS APORTES FINANCEIROS			Data de vencimento da 1ª	28/02/2025
Lei autorizativa do	LEI N° 7.213 DE 24 DE JANEIRO DE 2025.			

2. RESULTADO DA RUBRICA

Rubrica: Outros Critérios

Competência Inicial: 09/2024 Final: 12/2024 Quantidade de Parcelas: 60

Valor original: 55.449.434,76 Valor Consolidado: 56.095.931,22

Valor da parcela na data de consolidação: 934.932,19

Critérios de atualização para consolidação do

Índice: IPCA	Taxa de juros: 0,45 am	Tipo de juros: Composto	Multa: 0,00 %
--------------	------------------------	-------------------------	---------------

Critérios de atualização das parcelas

Índice: IPCA	Taxa de juros: 0,45 am	Tipo de juros: Composto
--------------	------------------------	-------------------------

Critérios de atualização das parcelas

Índice: IPCA	Taxa de juros: 0,45 am	Tipo de juros: Composto	Multa: 1,00 %
--------------	------------------------	-------------------------	---------------

A Secex ainda informou que as receitas recebidas intempestivamente pelo Cuiabá-Prev da Prefeitura no fundo em capitalização tiveram incidência de juros, que somaram R\$ 1.418.678,60 (um milhão, quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e setenta e oito reais e sessenta centavos), distribuídos da seguinte forma¹⁴:

Juros calculados por pagamentos intempestivos dos empenhos da parte patronal	R\$ 572.822,33
Juros calculados por recolhimentos intempestivos das retenções da parte do segurado	R\$ 845.856,27
Total dos juros incididos sobre repasses intempestivos em 2024	R\$ 1.418.678,60

Registra-se que o ex-gestor não questionou a veracidade dos apontamentos e dos números relatados pela auditoria. Novamente invocou a ausência de dolo ou má-fé, bem como as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Município para justificar as falhas.

Ocorre que, mesmo considerando as circunstâncias práticas que limitaram ou condicionaram a ação do agente público¹⁵ no caso concreto, caberia à administração adotar medidas de contingenciamento de despesas, limitando empenho e movimentação financeira suficiente para compatibilizar os gastos públicos com a nova realidade das receitas, de modo a assegurar o equilíbrio das

¹⁴ Doc. Digital 627823/2025, p. 130.

¹⁵ Art. 22, § 1º, da LINDB.





contas ou atenuar sua degradação. Por outro lado, não deve ser admitida a transferência do ônus de um exercício para o outro, sem que haja um esforço real da gestão na solução das dificuldades e obstáculos enfrentados.

Nessa linha, não restam dúvidas quanto à ocorrência das irregularidades, bem como quanto à materialidade dos prejuízos decorrentes de encargos que recaíram aos cofres públicos.

Portanto, à luz da indisponibilidade do interesse público e diante da ausência de circunstâncias fáticas capazes de justificar a conduta imputada ao ex-gestor, não há margem para o não reconhecimento das irregularidades gravíssimas DA10 e DA11, e das irregularidades graves DB13 e DB14, sem que se considere seus reflexos no desequilíbrio orçamentário, patrimonial e financeiro apurados no exercício.

Logo, **mantenho as irregularidades DA10**, item 11.1, **DA11**, item 12.1, ambas de natureza gravíssima, **DB13**, item 13.1, e **DB14**, item 14.1, ambas de natureza grave, com **recomendação** ao Legislativo Municipal que determine à atual gestão que recolha tempestivamente os valores relativos às contribuições previdenciárias patronais e dos segurados devidos pela Prefeitura Municipal ao RPPS.

Outrossim, dada a relevância dos valores suportados pelo Município a título de encargos financeiros decorrentes dos atrasos, acolho a sugestão ministerial e **determino** a instauração de Tomada de Contas, com a finalidade de apurar a responsabilidade e quantificar o devido valor acerca da ocorrência de juros, multas e atualizações eventualmente pagos em razão das inadimplências/atrasos no pagamento das contribuições patronais e de segurados.

1.2.7 – Irregularidade FB03 (itens 15.1 e 15.2)

O artigo 43 da Lei n.º 4.320/1964 especifica as fontes de recursos que podem respaldar a abertura de créditos suplementares e especiais, das quais se destaca o superavit financeiro, entendido como “a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos





adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”¹⁶, e o excesso de arrecadação, consistente no “saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício”¹⁷.

Ainda, o artigo 167, incisos II e V, da CRFB/1988, veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, bem como a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

No caso dos autos, a 5^a Secex verificou que o Poder Executivo Municipal realizou alterações orçamentárias em desacordo com a legislação vigente, resultando no apontamento de dois achados de auditoria.

O achado **15.1** se refere à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos suficientes nas fontes 605 e 659, no total de R\$ 3.994.566,87 (três milhões, novecentos e noventa e quatro mil, quinhentos e sessenta e seis reais e oitenta e sete centavos).

Já o achado **15.2** diz respeito à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de operações de crédito, no total de R\$ 139.000.000,00 (cento e trinta e nove milhões de reais).

No que se refere ao item 15.1, a defesa argumentou, sobre a Fonte 659, que o crédito suplementar de R\$ 174.900,00 (cento e setenta e quatro mil e novecentos reais) foi aberto com base em excesso preliminar apurado na própria fonte, especificamente de taxas de inscrição de processo seletivo, e que o Quadro de Detalhamento da Receita (QDR) da unidade demonstra uma arrecadação compatível.

Para a Fonte 605, informou que o crédito de R\$ 35.036.053,75 (trinta e cinco milhões, trinta e seis mil, cinquenta e três reais e setenta e cinco centavos) foi aberto pelo Decreto Municipal 10.065/2024. Alegou que o saldo não arrecadado ao

¹⁶ Lei nº 4.320/64, art. 43, § 2º.

¹⁷ Lei nº 4.320/64, art. 43, § 3º.





final do exercício (R\$ 3.819.566,87) corresponde aos recursos federais para o pagamento do piso da enfermagem da competência de dezembro/2024, os quais só foram repassados em janeiro/2025.

Referente ao achado 15.2, que trata da abertura de R\$ 139.000.000,00 (cento e trinta e nove milhões de reais) em créditos por operações de crédito, a defesa sustentou que, embora os créditos tenham sido autorizados pela Lei Complementar n.º 546/2024 e abertos pelos Decretos n.º 10.310/2024 e n.º 10.311/2024, a contratação da operação junto ao Banco do Brasil não se efetivou até o encerramento do exercício de 2024. Por essa razão, nenhuma despesa vinculada a esse crédito foi realizada. A defesa esclareceu ainda que a abertura prévia dos créditos orçamentários é uma exigência da própria instituição financeira para a contratação da operação.

Sobre a abertura de créditos por excesso de arrecadação, a análise da defesa acatou a justificativa para a Fonte 659, considerando o achado sanado. Verificou que a abertura de crédito foi, de fato, lastreada em excesso de arrecadação preliminar apurado na própria fonte, originado de taxas de inscrição de um processo seletivo.

Contudo, para a Fonte 605, a tese da defesa foi aceita apenas parcialmente. A equipe técnica reconheceu que a última parcela do piso da enfermagem (R\$ 2.418.266,78) só foi repassado em 2025. Ocorre que, mesmo abatendo esse valor, a irregularidade persistiu. Assim, o achado foi mantido, mas o valor dos créditos abertos sem recursos foi recalculado para R\$ 1.401.400,09 (um milhão, quatrocentos e um mil, quatrocentos reais e nove centavos).

Já no que se refere à abertura de crédito adicionais (R\$ 139.000.000,00) por conta de operações de crédito, a irregularidade foi mantida. A análise técnica refutou os argumentos da defesa, pois o próprio gestor admitiu que a contratação do empréstimo não se efetivou em 2024. Portanto, não havia produto de operação de crédito disponível para lastrear sua abertura, contrariando a Constituição Federal e a Lei nº 4.320/1964.





A Secex também contestou a alegação da defesa de que não houve realização de despesas, já que os registros contábeis indicaram que foram empenhados R\$ 22.716.288,09 (vinte e dois milhões, setecentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta e oito reais e nove centavos) contra esta fonte, que arrecadou apenas R\$ 15.706.670,84 (quinze milhões, setecentos e seis mil, seiscentos e setenta reais e oitenta e quatro centavos).

O MPC acompanhou o entendimento da unidade instrutiva. Inicialmente, esclareceu que a abertura de crédito adicional deve observar, concomitantemente, o que estabelece o art. 43 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 8º, § único, e art. 50, I, da Lei Complementar nº 101/2000.

Enfatizou que a aferição do excesso de arrecadação ocorre a partir da comparação entre a receita prevista para o exercício e o total efetivamente arrecadado no período, confrontando-se esses valores com a execução dos recursos.

Concluiu que, após análise da defesa, permaneceu a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação na fonte 605, no valor de R\$ 1.401.400,09 (um milhão, quatrocentos e um mil, quatrocentos reais e nove centavos), por essa razão, opinou pela manutenção da irregularidade FB03, item 15.1, com recomendação.

Quanto ao achado 15.2, mais uma vez anuiu com a Secex. Explicou que, embora o produto da operação de crédito não tenha se efetivado, como reconhecido pela defesa, houve a realização de despesas vinculadas à operação, razão que justificaria a manutenção da irregularidade e expedição de recomendação.

Em suas alegações finais, o ex-gestor não apresentou novos argumentos relacionados ao achado, levando o órgão ministerial a ratificar as razões apresentadas no parecer anterior.

De início, cabe pontuar que a prática descrita nos achados de auditoria representa grave falha na gestão orçamentária, contrariando o disposto no artigo 167, incisos II e V, da Constituição Federal, e no artigo 43 da Lei nº 4.320/1964. A abertura de créditos adicionais sem lastro financeiro real compromete o





planejamento e o equilíbrio orçamentário, configurando risco à higidez fiscal do ente, pois autoriza despesas escoradas em receitas ou saldos que podem não se concretizar.

A Resolução de Consulta nº 26/2015-TP deste Tribunal, reforça a necessidade de prudência na apuração do excesso de arrecadação e o acompanhamento de sua efetiva realização, com adoção de medidas de ajuste caso as estimativas não se confirmem, justamente para evitar o desequilíbrio na gestão financeira do Município.

No caso concreto, a gestor foi capaz de comprovar que a fonte 659 apresentou excesso de arrecadação suficiente para respaldar a abertura do crédito adicional. Segundo apurado pela auditoria, em consulta ao sistema Aplic, a fonte registrou uma arrecadação R\$ 2.496.125,69 (dois milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, cento e vinte e cinco reais e sessenta e nove centavos).

Ademais, os documentos anexados pelo ex-gestor esclarecem que as receitas na respectiva fonte decorrem de taxas de serviços pela inscrição em processo seletivo de agentes de saúde vinculado ao Fundo Municipal de Saúde, com registro dessa receita e posterior empenhamento da despesa relacionada.

Portanto, não há justificativa para manutenção do achado quanto a esse ponto.

Noutro norte, persiste a irregularidade quanto ao crédito de R\$ 35.036.053,75 (trinta e cinco milhões, trinta e seis mil, cinquenta e três reais e setenta e cinco centavos) aberto na fonte 605. Com efeito, a defesa comprovou que o valor adicional decorreu de estimativa de repasse do Ministério da Saúde para o piso de enfermagem, cuja parcela de dezembro foi recebida somente em janeiro.

A equipe técnica esclareceu que a Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 28 de setembro de 2017, alterada pela Portaria nº 1.135/2023, de 16/08/2023, estabeleceu os critérios e procedimentos para o repasse da assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento do piso salarial nacional de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras.





Segundo o dispositivo normativo, o valor a ser transferido ao ente municipal é variável, resultando das informações que embasam o cálculo como a atualização e confirmação dos dados dos seus profissionais e dos vinculados às entidades privadas sob sua gestão. Não havendo essa atualização, é utilizado o último banco de dados informado.

Informou ainda que a Portaria nº 1.135/2023 previu que na competência de dezembro haveria o repasse de duas parcelas (Art. 1120-C, § 1º - Portaria 6/2017), mas que em consulta ao Aplic, ficou evidenciado que foram repassadas ao Município 12 parcelas, sendo a primeira em 29/01/2024 e a última em 06/12/2024.

Assim, tendo em vista que a normatização correlata prevê o repasse de 13 parcelas, incluindo o 13º salário, a Secex reconheceu que o repasse da última parcela ocorreu em 2025.

No entanto, ainda que considerado o repasse de janeiro de 2025 (R\$ 2.418.266,78), persiste a montante de R\$ 1.401.400,09 (um milhão, quatrocentos e um mil, quatrocentos reais e nove centavos) em créditos abertos sem o devido lastro financeiro, conforme cálculo abaixo:

Descrição	Valor (R\$)
Créditos adicionais sem recursos (conforme relatório)	3.819.666,87
(-) Repasse de receita em 2025	2.418.266,78
(=) Créditos adicionais sem recursos (após defesa)	1.401.400,09

Ademais, como bem destacado pela Secex, esta Corte possui entendimento no sentido de atenuar gravidade da irregularidade quando comprovada a frustração de repasses de transferências.¹⁸

Ainda assim, a frustração de receita não é suficiente para afastar o achado, haja vista que cabe à Administração realizar um acompanhamento mensal, pois, sem recursos disponíveis, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de

¹⁸ Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Valter Albano. Parecer Prévio nº 96/2022 - Plenário Presencial. Julgado em 20/09/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em 03/10/2022. Processo nº 41.277-5/2021.





despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o desequilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas.¹⁹

Portanto, endosso a conclusão da Secex e parecer ministerial pela manutenção parcial do achado 15.1, considerando que a defesa não foi capaz de comprovar a suficiência de arrecadação na fonte 605 para fazer frente ao crédito aberto por meio do Decreto n.º 10.065, de 28/02/2024, que abriu crédito suplementar no valor total de R\$ 35.036.053,75 (trinta e cinco milhões, trinta e seis mil, cinquenta e três reais e setenta e cinco centavos).

Em relação ao **achado 15.2**, verifica-se que o ex-gestor reconheceu que a contratação da operação de crédito junto ao Banco do Brasil não se efetivou no exercício de 2024.

O argumento de que a abertura prévia dos créditos era uma exigência da instituição financeira não foi comprovado por nenhum documento nos autos.

A respeito, destaca-se que a legislação é taxativa ao definir que o recurso disponível para a abertura de crédito é o "produto de operações de crédito autorizadas" (Art. 43, § 1º, IV, da Lei nº 4.320/64), ou seja, o ingresso efetivo do recurso financeiro, e não a mera autorização legislativa para contratar.

Como bem sublinhado pela equipe técnica, a própria lei municipal autorizativa (LC nº 546/2024) previa que os créditos decorreriam do produto da operação:

¹⁹ Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Parecer Prévio nº 111/2022 - Plenário Presencial. Julgado em 04/10/2022. Publicado no DOC/ TCE-MT em 31/10 /2022. Processo nº 41.156-6/2021.





Art. 4º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais especiais e suplementares destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada, sendo, créditos especiais na lei orçamentária vigente de até R\$ 75.000.000,00 relativos a programa e ações de Eficiência Energética ccm Instalação de Usinas Fotovoltaicas, e, créditos suplementares na lei orçamentária vigente de até R\$ 64.000.000,00 divididos nos programas e ações com obras de infraestrutura viária e mobilidade urbana (Avenida Contorno Leste e Recapeamento Asfáltico) e obras de infraestrutura e revitalização do Mercado do Porto.

§ 1º Os créditos adicionais especiais e suplementares autorizados no “caput” serão consignados nas dotações orçamentárias conforme anexo I e II.

§ 2º O recurso necessário à abertura dos créditos que trata o art. 4º, decorre de produto de operação de crédito que trata a presente Lei Complementar, conforme artigo 43, § 1º Inciso IV da Lei Federal nº 4.320/64.

Sobre a alegação da defesa de que não houve realização de despesas vinculadas ao referido crédito, a Secex apurou que os registros contábeis (orçamentário e financeiro) migrados do SIAFIC para o APLIC revelaram o empenho de despesas no valor de R\$ 22.716.288,09 (vinte e dois milhões, setecentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta e oito reais e nove centavos), com receita arrecadada de R\$ 15.706.670,84 (quinze milhões, setecentos e seis mil, seiscentos e setenta reais e oitenta e quatro centavos), restando a realização de despesas sem respaldo nas receitas no importe de R\$ 7.009.617,25 (sete milhões, nove mil, seiscentos e dezessete reais e vinte e cinco centavos).

Por tais motivo, mantém-se a irregularidade no que se refere ao item 15.2.

Assim, embora os valores envolvidos não sejam de grande monta, convém destacar as consequências negativas desse tipo de prática para o controle e a transparência da gestão pública. A abertura de créditos sem a correspondente e real fonte de receita gera uma peça orçamentária que não reflete a verdadeira capacidade financeira do município naquele momento, dificultando o acompanhamento da execução orçamentária pelo controle externo e interno, bem como pela sociedade, pois mascara a real situação fiscal e a aderência do orçamento à realidade econômica, sobretudo se considerada a grave situação financeira do Município.





Nessa linha, é imperativa a atuação deste Tribunal para elidir reincidência no presente exercício, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão municipal dos recursos públicos.

Desse modo, em estrita observância ao princípio da legalidade e à vedação constitucional de abertura de créditos suplementares sem prévia existência de recursos, acolho a conclusão da auditoria e parecer ministerial, e **mantenho a Irregularidade FB03**, de natureza grave, com **recomendação** ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo que aperfeiçoe os cálculos do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43 da Lei 4.320/1964 e ao art. 167, inciso II, da CF/88. Bem como se abstenha de abrir créditos adicionais por operações de crédito se não houver saldos suficientes nas fontes de recursos.

1 DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, o Município de Cuiabá aplicou o montante de **R\$ 425.263.598,40** (quatrocentos e vinte e cinco milhões, duzentos e sessenta e três mil, quinhentos e noventa e oito reais e quarenta centavos), correspondente a **19,80%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estaduais e federais, que totalizou **R\$ 2.259.169.642,76** (dois bilhões, duzentos e cinquenta e nove milhões, cento e sessenta e nove mil, seiscentos e quarenta e dois reais e setenta e seis centavos), contrariando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece um mínimo de 25%.

Comparando o exercício de 2024 com o anterior, nota-se que houve significativa diminuição no percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, que foi de 25,02% em 2023.

Na **remuneração dos profissionais do Magistério**, o Município aplicou o montante de **R\$ 422.846.194,48** (quatrocentos e vinte e dois milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, cento e noventa e quatro reais e quarenta e oito centavos), equivalente a **80,85%** dos recursos do Fundo de Manutenção e





Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – **FUNDEB**, no valor de **R\$ 514.787.209,33** (quinhentos e catorze milhões, setecentos e oitenta e sete mil, duzentos e nove reais e trinta e três centavos), em conformidade com o inciso XII do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, e com o artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/2007.

Da análise comparativa com o exercício anterior, observa-se uma diminuição no percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB, haja vista que em **2023** os gastos atingiram o patamar de **83,85%**.

Nas **ações e serviços públicos de saúde**, o Município de Cuiabá aplicou **R\$ 505.449.278,54** (quinhentos e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, duzentos e setenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos), correspondentes a **22,58%** da receita base de **R\$ 2.237.889.998,74** (dois bilhões, duzentos e trinta e sete milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, novecentos e noventa e oito reais e setenta e quatro centavos) dos impostos a que se referem o artigo 156 e dos recursos especificados no artigo 158, alínea “b”, inciso I, do artigo 159 e parágrafo 3º, todos da CRFB/1988, em conformidade ao limite mínimo de 15%, estabelecido no inciso III do artigo 77 do ADCT.

Ao avaliar as aplicações nos exercícios de 2024 e 2023, verifica-se diminuição no percentual de gastos do Município com ações e serviços públicos de saúde, que foi de **25,58% em 2023**.

Na **despesa com pessoal do Poder Executivo**, o Município aplicou **R\$ 1.686.751.409,36** (um bilhão, seiscentos e oitenta e seis milhões, setecentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e nove reais e trinta e seis centavos), correspondentes a **46,11%** da Receita Corrente Líquida Ajustada de **R\$ 3.657.554.645,40** (três bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e quarenta centavos), situando-se, portanto, dentro do percentual máximo de 54%, fixado pelo artigo 20, alínea “b”, do inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000, bem como dentro dos limites prudencial (51,3%) e de alerta (48,6%).

Já na **despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal**, foram aplicados **R\$ 66.481.707,68** (sessenta e seis milhões, quatrocentos e oitenta e um





mil, setecentos e sete reais e sessenta e oito centavos), correspondentes a **1,81%** da mesma base de cálculo, ficando dentro do limite de 6%, fixado pelo artigo 20, alínea “a”, do inciso III, da LRF.

O total de gastos com pessoal do Município foi de **R\$ 1.753.233.117,04** (um bilhão, setecentos e cinquenta e três milhões, duzentos e trinta e três mil, cento e dezessete reais e quatro centavos), correspondentes a **47,93%** da RCL ajustada, assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no artigo 19, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No repasse ao Poder Legislativo, o Município transferiu **R\$ 94.327.423,62** (noventa e quatro milhões, trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e vinte e três reais e sessenta e dois centavos), equivalente a **4,35%** da receita base arrecadada no exercício anterior, que totalizou **R\$ 2.167.422.865,18** (dois bilhões, cento e sessenta e sete milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), em conformidade com o limite constitucional, que é de 4,50%, cumprindo, assim, o artigo 29-A, da CRFB.

2.1 - Síntese da Observância dos Principais Limites Constitucionais e Legais

O Quadro abaixo sintetiza os percentuais alcançados:

OBJETO	NORMA	LIMITE PREVISTO	PERCENTUAL ALCANÇADO	SITUAÇÃO
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	CF: art. 212	Mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.	19,80%	Irregular
Remuneração do Magistério	Lei nº 11.494/2007: art. 22.	Mínimo de 70% dos Recursos do FUNDEB	80,85%	Regular
Ações e Serviços de Saúde	CF: art. 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT	Mínimo de 15% da receita de impostos referente ao art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal.	22,58%	Regular
Despesa Total com Pessoal	LRF: art. 20, inciso III, alínea “b”.	Máximo de 54% sobre a RCL.	46,11%	Regular





do Poder Executivo				
Despesa com Pessoal do Poder Legislativo	LRF: art 20, inciso III, “a”.	Máximo de 6% sobre a RCL	1,81%	Regular
Despesa Total com Pessoal do Município	LRF: art. 19, inciso III.	Máximo de 60% sobre a RCL.	47,93%	Regular
Repasses ao Poder Legislativo	CF: art. 29-A, I.	Máximo de 7% sobre a Receita Base	4,35%	Regular

2 DESEMPENHO FISCAL

Em 2024, a **arrecadação das receitas orçamentárias**, sem considerar as receitas intraorçamentárias, foi de **R\$ 4.085.877.887,76** (quatro bilhões, oitenta e cinco milhões, oitocentos e setenta e sete mil, oitocentos e oitenta e sete reais e setenta e seis centavos), indicando um acréscimo de R\$ 382.289.126,08 (trezentos e oitenta e dois milhões, duzentos e oitenta e nove mil, cento e vinte e seis reais e oito centavos) comparado a 2023, que registrou R\$ 3.703.588.761,68 (três bilhões, setecentos e três milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, setecentos e sessenta e um reais e sessenta e oito centavos).

As **receitas próprias** totalizaram **R\$ 1.439.730.404,48** (um bilhão, quatrocentos e trinta e nove milhões, setecentos e trinta mil, quatrocentos e quatro reais e quarenta e oito centavos), correspondendo a **33,81%** da receita corrente arrecadada. Esse valor representa uma diminuição de R\$ 234.104.919,46 (duzentos e trinta e quatro milhões, cento e quatro mil, novecentos e dezenove reais e quarenta e seis centavos) em relação ao exercício de 2023, em que as receitas foram de R\$ 1.205.625.485,02 (um bilhão, duzentos e cinco milhões, seiscentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e dois centavos).

Na análise da composição da receita tributária própria, constata-se que o valor correspondente à **dívida ativa** foi de **R\$ 120.089.719,36** (cento e vinte milhões, oitenta e nove mil, setecentos e dezenove reais e trinta e seis centavos), representando 8,34% da receita própria arrecadada. Ademais, observa-se que o valor previsto para a receita de dívida ativa era de R\$ 110.749.051,00 (cento e dez





milhões, setecentos e quarenta e nove mil e cinquenta e um reais), de modo que a arrecadação foi 8,43% superior à previsão.

Na **execução orçamentária**, comparando a receita arrecadada ajustada de **R\$ 4.045.045.238,78** (quatro bilhões, quarenta e cinco milhões, quarenta e cinco mil, duzentos e trinta e oito reais e setenta e oito centavos), juntamente com os créditos adicionais de **R\$ 10.136.098,37** (dez milhões, cento e trinta e seis mil, noventa e oito reais e trinta e sete centavos) provenientes do superávit financeiro, com a despesa realizada ajustada de **R\$ 4.119.532.518,34** (quatro bilhões, cento e dezenove milhões, quinhentos e trinta e dois mil, quinhentos e dezoito reais e trinta e quatro centavos), o Município apresentou **déficit de execução orçamentária**, na ordem de **R\$ 64.351.181,19** (sessenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e um mil, cento e oitenta e um reais e dezenove centavos).

Os **Restos a Pagar inscritos** para o exercício seguinte somaram **R\$ 422.046.224,22** (quatrocentos e vinte e dois milhões, quarenta e seis mil, duzentos e vinte e quatro reais e vinte e dois centavos), sendo **R\$ 42.096.773,02** (quarenta e dois milhões, noventa e seis mil, setecentos e setenta e três reais e dois centavos) na modalidade Não Processados e **R\$ 379.949.451,20** (trezentos e setenta e nove milhões, novecentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e vinte centavos) em Processados.

Além disso, considerando os restos a pagar não processados, os restos a pagar processados, os depósitos, as consignações e as antecipações de receita orçamentária, houve aumento do saldo da dívida flutuante de R\$ 153.298.218,53 (cento e cinquenta e três milhões, duzentos e noventa e oito mil, duzentos e dezoito reais e cinquenta e três centavos), considerando que o saldo do exercício de 2023 havia registrado o valor de R\$ 627.161.868,15 (seiscentos e vinte e sete milhões, cento e sessenta e um mil, oitocentos e sessenta e oito reais e quinze centavos).

O Município ainda demonstrou **incapacidade financeira para saldar os compromissos de curto prazo**, visto que possui **R\$ 91.445.051,13** (noventa e um milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, cinquenta e um reais e treze centavos) a título de **disponibilidade financeira bruta** (exceto RPPS), enquanto os **Restos a Pagar Processados, Restos a Pagar Não Processados e demais**





obrigações financeiras, exceto RPPS, perfazem o total de **R\$ 772.981.727,59** (setecentos e setenta e dois milhões, novecentos e oitenta e um mil, setecentos e vinte e sete reais e cinquenta e nove centavos), representando uma disponibilidade financeira negativa de **R\$ 0,28** (vinte e oito centavos) para cada **R\$ 1,00** (um real) de obrigações de curto prazo.

No que se refere à **dívida consolidada líquida**, esta representa 45,40% da RCL, portanto, dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 3º, inciso II, da Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal.

Por fim, cabe registrar que a equipe técnica informou que o Município de Cuiabá não divulgou o estágio de implementação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) em notas explicativas. Dessa forma, acolho a sugestão no sentido de **recomendar** ao Legislativo Municipal que determine à atual gestão e à contadaria municipal que implemente medidas para que as notas explicativas das Demonstrações Consolidadas do exercício de 2025 sejam integradas por informações acerca do PIPCP, em observância a Portaria STN n.º 548/2015 e visando subsidiar análises futuras nas Contas de Governo.

3 DO INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO - IGFM/MT

De acordo com a 5ª Secretaria de Controle Externo, o Município de Cuiabá atingiu um índice geral de 0,49, classificando-se com o **conceito C**, que indica **GESTÃO EM DIFICULDADES**:

Exercício	IGFM - Receita própria	IGFM - Gasto de Pessoal	IGFM - Investimento	IGFM - Liquidez	IGFM - Custo Dívida	IGFM - RES. ORÇ. RPPS	IGFM Geral	Ranking
O município possui RPPS							SIM	1
2020	0,73	0,54	0,39	0,52	0,51	0,12	0,50	110
2021	0,79	0,43	0,49	0,68	0,25	0,15	0,52	130
2022	0,84	0,36	0,47	0,00	0,00	0,14	0,35	141
2023	0,68	0,51	0,41	0,00	0,00	0,15	0,33	139
2024	0,92	0,60	0,36	0,09	0,80	0,20	0,49	-

<https://srvradar.tce.mt.gov.br/sense/app/93929870-720f-45ba-9695-2c5bd12b5edc>





4 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 – Prevenção à violência no âmbito escolar

De acordo com a 5ª Secex, foram alocados recursos na LOA para execução de políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher no âmbito do Município de Cuiabá.

Verificou-se que foram inseridos nos currículos escolares conteúdos acerca da prevenção da violência contra a criança, o adolescente e a mulher, conforme preconiza o artigo 26, § 9º, da Lei n.º 9.394/1996.

Ademais, foram realizadas campanhas educativas sobre a violência contra a mulher, bem como constatou-se a realização da Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, no mês de março de 2024, em obediência ao artigo 2º da Lei n.º 14.164/2021.

5.2 – Indicadores da educação

A partir da análise dos indicadores da educação, a unidade técnica apurou a quantidade de matrículas na rede municipal em 2024, bem como destacou que o desempenho do Município está abaixo da meta do Plano Nacional de Educação - PNE, bem como das médias dos municípios de MT, mas acima do Brasil.

Outrossim, identificou a existência de 3.446 crianças em fila de espera por vagas em creches²⁰, colocando Cuiabá no rol dos sete municípios que agregam 70% da fila de espera no Estado, estando entre os municípios com situação mais crítica.

Por conta disso, sugeriu ao atual gestor que implemente medidas urgentes visando garantir o atendimento de todas as demandas por vagas em creche, e zerar a fila no ano de 2025, em observância ao art. 227 c/c art 208 da CRFB e da Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016.

²⁰ Conforme dados declarados pelo Município (Doc. Digital 627823/2025, p. 161).





5.3 – Indicadores do meio ambiente

Os indicadores ambientais analisados se referem a desmatamento e focos de queimada. Com relação ao primeiro, constatou-se que o Município de Cuiabá não consta na base de dados do radar do meio ambiente do exercício de 2024. Portanto, não há informação sobre as áreas de desmatamentos.

No que se refere aos focos de queimada, observou-se que, entre os exercícios de 2020 a 2025, registraram-se 31.520 focos de incêndio. Desse total, a quantidade correspondente ao exercício de 2024 representa 64% (20.237), percentual significativamente acima da média observada nas séries históricas.

Em vista disso, recomendou-se à atual gestão a identificação das causas do expressivo aumento dos focos de queimadas em 2024, com o objetivo de adotar medidas que revertam essa situação, trazendo-a de volta a níveis sustentáveis e adequados para a população.

5.4 – Indicadores de saúde

A equipe de auditoria avaliou 13 (treze) indicadores de saúde, entre os quais destaca-se a taxa de mortalidade infantil, cobertura vacinal e prevalência de arboviroses. Para fins de síntese avaliativa, foi adotado critério de agrupamento proporcional, que permite classificar o desempenho geral do Município como bom, regular ou ruim.

A partir dos resultados obtidos, observou-se que alguns indicadores, embora estejam em situações boa ou intermediária, ainda merecem maior atenção da gestão municipal. Entre eles, destacam-se: mortalidade infantil, por homicídio e por acidente de trânsito; cobertura da atenção básica vacinal; números de médicos por habitantes; internações por condições sensíveis à APS; consultas pré-natal adequadas; detecção de hanseníase (geral) e hanseníase em menores de quinze anos.





Por sua vez, os indicadores em situação ruim e que merecem maior atenção da atual gestão são: prevalência de arboviroses, com aumento significativo na taxa de detecção de dengue, que foi de 192,9 em 2023 para 368,6 em 2024, e de Chikungunya, que passou de 1,2 em 2023 para 128,6 em 2024; bem como de hanseníase com grau 2 de incapacidade, cujo índice aumentou de 7,4 em 2023 para 9,8 em 2024.

Os resultados apurados na área da saúde podem ser consultados no quadro elaborado pela Secex a seguir transcreto, que traz a média dos índices de 2020 a 2024 e apontam a atual situação para cada indicador:

Indicador	Critérios de Classificação	Média de 2020/2024	Resultado ou situação
Taxa de Mortalidade Infantil (TMI)	Boa: < 10%	12,92	Médio
	Média: 10 a 19,99%		
	Ruim: =20%		
Taxa de Mortalidade Materna (TMM)	Boa: < 70/100 mil	31,75	Bom
	Média: 70 a 110		
	Ruim: > 110		
Mortalidade por Homicídios (TMH)	Boa: < 10/100 mil	13,16	Médio
	Média: 10 a 30		
	Ruim: > 30		
	Boa: = 2,5/1.000 hab.		





Nº de Médicos por Habitante (NMH)	Ruim: < 1,0	3,32	Bom
ICSAP (Internações por Condições Sensíveis à APS)	Boa: < 15%	8,86	Bom
	Média: 15% a 30%		
	Ruim: > 30%		
Consultas Pré-Natal Adequadas	Boa: = 60%	82,18	Bom
	Média: 40% a 59,9%		
	Ruim: < 40%		
Prevalência de Arboviroses	Boa: < 100/100 mil	103,83	Médio
	Média: 100 a 299		
	Alta: 300 a 499		
	Muito Alta: = 500		
Detecção de Hanseníase (geral)	Boa: < 10	25,1	Alto
	Média: 10 a 19,99		
	Alta: 20 a 39,99		
	Muito Alta: = 40 por 100 mil hab.		





Taxa de Mortalidade Infantil (TMI)	Boa: < 10%	12,92	Médio
	Média: 10 a 19,99%		
	Ruim: =20%		
Taxa de Mortalidade Materna (TMM)	Boa: < 70/100 mil	31,75	Bom
	Média: 70 a 110		
	Ruim: > 110		
Mortalidade por Homicídios (TMH)	Boa: < 10/100 mil	13,16	Médio
	Média: 10 a 30		
	Ruim: > 30		
Hanseníase em < 15 anos	Boa: < 0,5	4,24	Alto
	Média: 0,5 a 2,49		
	Alta: 2,5 a 9,99		
Hanseníase com Grau 2 de Incapacidade	Muito Alta: = 10 por 100 mil	9,2	Alto
	Boa: < 1%		
	Média: 1% a 4,9%		
Hanseníase com Grau 2 de Incapacidade	Alta: 5% a 9,99%	9,2	Alto
	Muito Alta: = 10%		

A partir dos dados relacionados acima, conclui-se que o conjunto dos indicadores de saúde avaliados podem ser considerados regular, visto que quatro dos doze indicadores foram considerados bons ou altos em relação aos critérios metodológicos de apuração dos dados em Saúde.





5 DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência, com a divulgação clara e acessível das informações públicas, permite o controle social e a participação cidadã, ambos essenciais para a construção de uma gestão pública ética e eficiente.

De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, em 2024 foi realizada avaliação acerca da transparência do Município de Cuiabá, homologada por este Tribunal mediante Acórdão 918/2024 – PV.

Nota-se que a referida Prefeitura possui um nível de transparência classificado como **ouro**, contando com índice de 85,08%.

Considerando os resultados obtidos, é oportuno **recomendar** ao Legislativo Municipal que inste a atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuiabá para que implemente medidas visando ao atendimento de 100% dos requisitos de transparência, em observância aos preceitos constitucionais e legais.

6 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS DE FIM DE MANDATO

Procedida a análise da Prestação de Contas do Município de Cuiabá referente ao exercício de 2024, constatou-se que houve a constituição de comissão de transmissão de mandato, bem como a apresentação do Relatório Conclusivo (RN 19/2016); o Município não contraiu operações de crédito nos 120 (cento e vinte) dias finais da gestão 2021-2024 e não foi expedido ato de que resulte em aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato.

Por outro lado, foram contraídas obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira para seu pagamento.

7 DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO

Do conjunto de aspectos examinados, ressalto que o ex-gestor foi diligente ao aplicar os recursos nas áreas de saúde e FUNDEB, obedecendo aos percentuais mínimos constitucionais.





Similarmente, as despesas com pessoal foram realizadas em conformidade com os limites estabelecidos na Lei Complementar n.º 101/2000, enquanto os repasses ao Legislativo observaram o limite máximo constitucional e ocorreram até o dia 20 de cada mês, cumprindo, assim, o artigo 29-A da Constituição Federal.

Contudo, a análise global das contas revela um cenário de grave deterioração fiscal e orçamentária, resultando na manutenção de 10 irregularidades, sendo 6 de natureza gravíssima, 4 graves e 1 moderada.

Apurou-se déficit de execução orçamentária (R\$ 64.351.181,19), indisponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar (R\$ 682.093.051,95) e um déficit financeiro que atingiu R\$ 806.283.194,12 (oitocentos e seis milhões, duzentos e oitenta e três mil, cento e noventa e quatro reais e doze centavos).

Esses indicadores demonstram um agravamento expressivo da situação fiscal, com o déficit financeiro aumentando 70,26% e a indisponibilidade de caixa piorando 55,21% em relação ao exercício anterior, no qual recomendações para correção já haviam sido expedidas.

Destaca-se ainda, em razão da sua gravidade, o descumprimento do mínimo constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com aplicação de somente 19,80% da receita base, situação agravada pela identificação de 3.446 crianças em fila de espera por vagas em creches, sem perspectivas concretas de solução, colocando o Município entre aqueles com situação mais crítica no estado.

Ademais, ficou constatado o descumprimento das normas de fim de mandato, com a assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade financeira, contrariando o disposto no art. 42 da LRF.

Por fim, relevante destacar a manutenção das irregularidades gravíssimas DA10 e DA11, e irregularidades graves DB13 e DB14, as quais evidenciam a inadimplência das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados durante o exercício de 2024.

A ausência do pagamento tempestivo e integral das contribuições representa grave risco à sustentabilidade financeira e atuarial do sistema





previdenciário, contrariando os artigos 40 e 195 da Constituição Federal, onerando os cofres públicos municipais com a incidência de encargos vinculados ao atraso, e comprometendo os benefícios previdenciários dos segurados, gerando insegurança jurídica e transferindo para a atual gestão obrigações que já deveriam ter sido repassadas ao RPPS.

Feitas essas ponderações e considerando o conjunto dos elementos presentes nestes autos, manifesto meu voto.

8 DO DISPOSITIVO DO VOTO

Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 3.698/2025, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, ratificado pelo Parecer Ministerial n.º 4.043/2025, e tendo em vista o que dispõe o artigo 31 da CF, o artigo 210, inciso I, da Constituição Estadual, os artigos 1º e 26, da Lei Complementar n.º 269/2007 e artigo 5º, inciso I da Lei Complementar n.º 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do TCE/MT), combinado com o artigo 172 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (RI-TCE/MT), aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, **voto no sentido de emitir PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Cuiabá**, exercício de 2024, sob a responsabilidade do **Sr. Emanuel Pinheiro**.

Voto, também, no sentido de recomendar ao Poder Legislativo do Município de Cuiabá que, ao deliberar sobre estas contas anuais de governo, **determine** ao Gestor que:

I) nos próximos exercícios, aplique o percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal;

II) adote medidas para garantir disponibilidade financeira das obrigações inscritas em restos a pagar nas respectivas fontes, a fim de alcançar o equilíbrio financeiro e fiscal, nos termos do art. 1º, §1, da LRF;





- III)** adote as medidas visando ao equilíbrio orçamentário, nos termos do art. 1, 1º, da LRF;
- IV)** se abstenha de contrair obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira por fonte de recurso;
- V)** recolha tempestivamente os valores relativos às contribuições previdenciárias patronais e dos segurados devidos pela Prefeitura Municipal ao RPPS;
- VI)** em conformidade com a Consulta L635341/2025, do Ministério da Previdência Social, edite lei complementar para definir os requisitos diferenciados de idade, tempo de contribuição e demais parâmetros que possibilitem a concessão da aposentadoria especial assegurada;
- VII)** se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação e por operações de crédito sem recursos suficientes, observando o disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inciso II da Lei nº 4.320/1964;
- VIII)** regularize imediatamente os registros contábeis, apropriando mensalmente as despesas com férias e 13º salário em estrita observância ao MCASP, com fulcro no inciso I do art. 22 da LO-TCE/MT;
- IX)** elabore nota explicativa sobre Ajustes de Exercícios Anteriores, informando, no mínimo, o fato motivador e os impactos do respectivo ajuste nas Demonstrações Contábeis (CB05);
- X)** determine à Contadoria Municipal que elabore notas explicativas que atendam em totalidade às normas exigidas quanto à apresentação de conteúdo e que sejam integradas por informações acerca do Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, em observância a Portaria STN 548/2015 e visando subsidiar análises futuras nas Contas de Governo;





XI) implemente medidas urgentes visando garantir o atendimento de demandas por vagas em creche e zerar a fila, em observância ao art. 227 c/c art. 208 da CF e da Lei Federal nº 13.257/2016;

XII) regularize, por meio do Cuiabá-Prev, a distorção de valores divulgados no Radar Previdência e no relatório de avaliação atuarial (R\$ 1.011.083.721,00 ou R\$ 532.546.449,23), para que haja uniformidade e confiabilidade na informação da entidade;

XIII) adote providências de forma a contabilizar corretamente a apropriação mensal das provisões trabalhistas de férias e décimo terceiro salário, em observância aos princípios da competência e oportunidade previstos nos itens 7 e 69 da NBC TSP 11 e nas orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

XIV) abstenha-se se inserir nas próximas Leis Orçamentárias, a previsão de exclusão de créditos orçamentários do limite estabelecido para abertura de créditos adicionais;

Além disso, voto no sentido de recomendar que o Poder Legislativo do Município de Cuiabá recomende ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:

I) aperfeiçoe os mecanismos de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal e capacidade financeira do município, compatibilizando as metas com as peças de planejamento;

II) detecte a causa de expressivo aumento dos focos de queima de 2024 para que essa situação retorne para níveis confortáveis e suportáveis para a população;

III) promova ações conjuntas com o RPPS, a fim de adotar medidas para fortalecer a governança e gestão, aprimorar a suficiência financeira, a acumulação de recursos, bem como a melhoria da situação atuarial;





IV) implemente medidas visando ao atendimento de 100% dos requisitos de transparência, em observância aos preceitos constitucionais e legais;

V) adote providências relacionadas à discussão e viabilidade de aprovação de proposta de reforma do plano de benefícios acerca das regras de elegibilidade, cálculo e reajusteamento dos benefícios de aposentadoria e pensões por morte relativas ao seu RPPS, de forma a buscar o atingimento e a manutenção do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial;

VI) adote medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM, tendo em vista que a melhoria na gestão é um fim a ser perseguido constantemente e que a identificação de boas práticas deve ser aprimorada e aperfeiçoada.

Recomendo ainda ao Poder Legislativo municipal que, por ocasião do julgamento das contas de governo, avalie a conduta do ex-gestor à luz do art. 42 da LRF e, se for o caso, providencie o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências cabíveis.

Outrossim, dada a relevância dos valores suportados pelo Município a título de encargos financeiros decorrentes dos atrasos das obrigações previdenciárias, acolho a sugestão ministerial e **determino** a instauração de Tomada de Contas, com a finalidade de apurar a responsabilidade e quantificar o devido valor acerca da ocorrência de juros, multas e atualizações eventualmente pagos em razão das inadimplências/atrasos no pagamento das contribuições patronais e de segurados ao RPPS.

Por fim, ressalto que a manifestação ora exarada se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, conforme prescreve o artigo 172 do Regimento Interno deste Tribunal.

Submeto, portanto, à apreciação deste Tribunal Pleno, a Minuta de Parecer Prévio anexa, para que, após votação, seja convertida em Parecer Prévio deste Tribunal de Contas do Estado.





É como voto.

Cuiabá – MT, 18 de novembro de 2025.

(assinatura digital)²¹

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator

²¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

