



PROCESSO Nº : 41.184-1/2021 (AUTOS DIGITAIS)  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ  
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021  
GESTOR : EMANUEL PINHEIRO  
RELATOR : CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM

### PARECER Nº 4.887/2022

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2021. PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. INOBSERVÂNCIA DO LIMITE MÍNIMO PARA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 119/2022. NÃO APRESENTAÇÃO DE NOTAS EXPLICATIVAS E DO DO AJUSTE PARA PERDAS DA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA/NÃO TRIBUTÁRIA. INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA VERIFICADA POR FONTE. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Cuiabá** referentes ao exercício de 2021, sob a gestão do **Sr. Emanuel Pinheiro**.
2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de



planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual, arts. 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 10, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Além disso, com vistas ao aprimoramento da fiscalização sobre a gestão dos regimes próprios de previdência, os autos também foram instruídos com informações e documentos sobre os principais aspectos da gestão previdenciária do Município.

5. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.

6. Consta do relatório técnico que a auditoria foi realizada em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

7. O Processo nº 9.178-2/2022, apenso a estes autos, refere-se ao envio de documentação pertinente às contas anuais de governo pelo gestor da unidade jurisdicionada para análise e subsídio do presente processo de Contas de Governo por parte da equipe de auditoria.

8. A Secretaria de Controle Externo apresentou **relatório técnico preliminar**<sup>1</sup> por meio do qual analisou as contas de governo do Município e apontou as seguintes irregularidades:

**EMANUEL PINHEIRO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021  
a 31/12/2021**

<sup>1</sup> Doc. 174323/2022.



**1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_01.** Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

**1.1)** O percentual aplicado de 16,65%, NÃO assegurou o cumprimento do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na 'Manutenção e Desenvolvimento do Ensino', conforme o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal/1988, deixando-se de aplicar no exercício o percentual de 8,35%, representados por R\$ 143.607.224,88. - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO

**2) CB07 CONTABILIDADE\_GRAVE\_07.** Não implementação das novas regras da contabilidade aplicada ao setor público nos padrões e/ou prazo definidos. (Resolução Normativa TCE/MT 03/2012; Portarias STN; Resoluções CFC)

**2.1)** Ausência de elaboração de Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Exercício de 2021, inobservando as previsões das Resoluções CFC nº 1.133/2008 e 1.437/2013 (NBC T 16.6) e as normas do MCASP. - Tópico - 5.1.6. ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS E ASPECTOS GERAIS

**2.2)** Não reconhecimento, mensuração e evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa tributária/não tributária, conforme previsão contida na Portaria STN nº 548/2015. - Tópico - 5.1.6. ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS E ASPECTOS GERAIS

**3) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

**3.1)** Indisponibilidade financeira de R\$ 168.438.623,08 para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 - 02 - 18/19/31 e 12/14/23/26/41/42/44/45/46/47, comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º. - Tópico - 5.3.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

9. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi devidamente citado para apresentar **defesa**, tendo se manifestado<sup>2</sup> após o deferimento de pedido de dilação de prazo.

<sup>2</sup> Doc. Digitais nº 175015/2022, nº 186432/2022, nº 191539/2022.



10. Diante das alegações apresentadas em defesa, a Equipe de Auditoria emitiu **relatório técnico conclusivo**<sup>3</sup> por meio do qual analisou as razões defensivas e concluiu pelo saneamento da irregularidade listada no item 1(AA01), mantendo os demais apontamentos.

11. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e parecer, nos termos do art. 109 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

12. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

14. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

15. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

16. O art. 299 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução Normativa nº 16/2021) estabelece regras para apreciação e julgamento de contas

---

<sup>3</sup> Doc. Nº 199890/2022.



anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu art. 3º, §1º, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

Art. 299. O Parecer Prévio sobre as contas anuais será conclusivo no sentido de se manifestar sobre:

I - se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à administração pública;

II - a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

III - o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e ao atingimento das metas, assim como a consonância com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

IV - o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do Estado e do Município;

V - a observância ao princípio da transparência, especialmente em relação às peças orçamentárias e demonstrações contábeis;

VI - a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência social e dos demais fundos públicos;

VII - outros assuntos aprovados pelo Colegiado de Conselheiros ou Plenário.

17. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.

18. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua



responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

19. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

20. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência. São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

21. No caso vertente, as contas anuais de governo do **Chefe do Poder Executivo do Município de Cuiabá**, relativas ao exercício de 2021, **reclamam pela emissão de parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação, com recomendações.**

22. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

## 2.1. Contas Anuais de Governo

### 2.1.1. Das irregularidades apuradas



**EMANUEL PINHEIRO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021**

**1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_01.** Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

**1.1)** O percentual aplicado de 16,65%, NÃO assegurou o cumprimento do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na 'Manutenção e Desenvolvimento do Ensino', conforme o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal/1988, deixando-se de aplicar no exercício o percentual de 8,35%, representados por R\$ 143.607.224,88. - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO

23. Na **análise técnica preliminar**, a equipe de auditoria asseverou que o Executivo Municipal de Cuiabá não teria cumprido a aplicação mínima de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme determina o art. 212 da Constituição Federal.

24. Segundo os cálculos iniciais da equipe técnica, verificou-se que, no exercício de 2021, foram aplicados R\$ 286.387.514,94 (duzentos e oitenta e seis milhões, trezentos e oitenta e sete mil quinhentos e quatorze reais e noventa e quatro centavos) de recursos na função “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, o que representa 16,65% da receita base de R\$ 1.719.978.959,26 (um bilhão, setecentos e dezenove milhões, novecentos e setenta e oito mil novecentos e cinquenta e nove reais e vinte e seis centavos), portanto, descumprindo o limite mínimo de 25% imposto pelo art. 212, da CF/1988, conforme demonstrado no 'Quadro 7.3 - Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art.212,CF)' do relatório técnico preliminar.

25. A unidade técnica sustenta que o Município deveria ter aplicado R\$ 429.994.739,82 (quatrocentos e vinte e nove milhões, novecentos e noventa e quatro mil setecentos e trinta e nove reais e oitenta e dois centavos) para atingir o percentual mínimo de 25% determinado pela Constituição Federal, deixando de aplicar, portanto, o montante de **R\$ 143.607.224,88** em recursos na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”.



26. Relata ainda que a análise amostral da descrição das despesas liquidadas, constantes no Apêndice S do relatório técnico preliminar, não detectou a inclusão de verbas não considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelece o art. 71 da Lei 9.394/1996.

27. Por outro lado, aduz que se constataram, com base na descrição do registro das despesas, gastos com merenda escolar liquidados na Fonte 01, Subfunções 122-128-361-362-363-365-366 e 367, no valor de R\$ 9.490.204,54 (nove milhões, quatrocentos e noventa mil duzentos e quatro reais e cinquenta e quatro centavos), conforme Apêndice T do relatório de auditoria, que foram deduzidos dos gastos para fins de análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

28. A equipe técnica também aponta que foram verificados repasses a entidades filantrópicas a título de subvenções sociais contabilizadas na função 12 - Educação, no entanto, relata que a análise da execução destes gastos, de acordo com os critérios estabelecidos no art. 71, II, da Lei 9394/1996, fica limitada em razão do escopo das contas de governo, já que requer a aplicação de procedimentos de auditoria específicos acerca da execução destas despesas. Assim, informa que não houve dedução de quaisquer desses gastos do cálculo da aplicação de recursos.

29. A unidade técnica afirma que a Emenda Constitucional nº 119/2022 previu a não responsabilização dos chefes do executivo dos entes federados pelo descumprimento desse limite nos exercícios de 2020 e 2021, entretanto, pontua que o art. 119, parágrafo único da EC nº 119/2022 previu o dever de complementação da diferença aplicada a menor na manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios de 2020 e 2021, até o exercício de 2023.

30. Em **defesa**, o **Sr. Emanuel Pinheiro** discorda dos cálculos elaborados pela equipe de auditores, contestando principalmente os gastos que foram desconsiderados na apuração do total de recursos aplicados na Manutenção e



Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme evidenciado no Apêndice T do relatório técnico preliminar (doc. digital nº 174323/2022, págs. 537 a 541).

31. O gestor afirma que foram deduzidos indevidamente do cálculo as despesas referentes aos empenhos 000049/2021, 000050/2021, 000751/2021, 000752/2021, 000983/2021, 001467/2021, 001542/2021, 001543/2021, 002197/2021, 002520/2021, 002522/2021, da Empresa 'Multipark Com. e Serv. Representação Ltda', que totalizaram R\$ 1.305.613,66 (um milhão, trezentos e cinco mil seiscentos e treze reais e sessenta e seis centavos), cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviço de transporte de gêneros alimentícios para as unidades escolares.

32. O defendente alega que art. 71, IV, da Lei nº 9.394/1996 considera como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino as despesas correlatas à alimentação, tais como processamento, preparação e transporte, sendo este também o entendimento da Resolução de Consulta nº 02/2007 do TCE-MT.

33. Desta forma, afirma que o valor a ser considerado para os efeitos do disposto na Emenda Constitucional nº 119/2022 deve ser de R\$ 142.301.611,22 (R\$143.607.224,88 - R\$1.305.613,66).

34. Em sede de **relatório técnico de defesa**, a equipe técnica sustenta que o inciso IV, do art. 71, da Lei 9.394/1996, citado pela defesa, prevê que **não constituirão** despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), as realizadas com '**programas suplementares de alimentação**', assim, conclui que não há qualquer exceção da lei que pudesse enquadrar os gastos com transporte de gêneros alimentícios na consideração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

35. Aduz ainda que a Resolução de Consulta nº 02/2007 do TCE/MT restringiu a consideração nos gastos com MDE à aquisição de eletrodomésticos e



utensílios empregados no processamento e preparação da merenda escolar, assim, entende que o entendimento da defesa extrapola o entendimento da citada Resolução.

36. Nesta esteira, entende que não há margem legal para a reconsideração dos gastos relativos à empresa Multipark, de prestação de serviços de transporte de gêneros alimentícios para as unidades escolares, no total de R\$ 1.305.613,66 (um milhão, trezentos e cinco mil seiscientos e treze reais e sessenta e seis centavos), que foram deduzidos pela equipe técnica na análise preliminar, mantendo-se os cálculos elaborados pelo relatório preliminar de auditoria.

37. Entretanto, a equipe de auditores reitera que, embora o limite mínimo de 25% para as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino tenha sido descumprido, o apontamento preliminar visou exclusivamente garantir o direito ao contraditório para que a Administração se manifestasse acerca do valor e percentual apurados na análise técnica preliminar, já que a Emenda Constitucional nº 119/2022 previu a não responsabilização dos chefes do executivo dos entes federados pelo descumprimento desse limite nos exercícios de 2020 e 2021.

38. Desta forma, com base na previsão da Emenda Constitucional nº 119/2022, a SECEX competente conclui pelo **saneamento do apontamento**.

**39. Passa-se à análise ministerial.**

40. As normas acerca dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde e educação são de cunho constitucional e demonstram o especial apreço do constituinte a essas áreas, consideradas vitais ao povo e ao Estado como um todo, de modo a existir vinculação de um percentual da despesa à realização de políticas públicas voltadas a elas.

41. No caso em apreço, como pontuado pela equipe de auditoria, a metodologia de cálculo está amparada nas regras estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e definidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo que, não



há que se falar em revisão das despesas realizadas.

42. A defesa solicitou que fossem considerados para o cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino os empenhos referentes à Empresa 'Multipark Com. e Serv. Representação Ltda', que totalizaram R\$ 1.305.613,66 (um milhão, trezentos e cinco mil seiscientos e treze reais e sessenta e seis centavos), cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviço de transporte de gêneros alimentícios para as unidades escolares.

43. Entretanto, conforme pontuado pela equipe técnica, o art. 71, IV, da Lei nº 9.394/1996 desconsidera do cálculo das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação.

44. Ademais, a Resolução de Consulta nº 02/2007 do TCE/MT fixa o entendimento, segundo o qual, as despesas na aquisição de eletrodomésticos e utensílios empregados no **processamento e preparação** da merenda escolar, atividade necessária à consecução dos objetivos das escolas da educação básica pública, são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

45. Assim, o gestor não logrou êxito em comprovar que aplicou o percentual de 25% constitucionalmente previsto na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que, em um ambiente de normalidade jurídica, apontaria para emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação, ante o caráter gravíssimo a que o presente apontamento se reveste.

46. Contudo, há que se reconhecer que diante do combate à pandemia de COVID-19, instaurou-se uma série de medidas ao enfrentamento, dentre as quais se destaca a edição da Lei Complementar nº 173/2020, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, por meio do qual se promoveu mudanças no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), admitindo, na hipótese de decretação de calamidade pública, a mitigação de uma série de obrigações de natureza fiscal, com a intenção de conferir ao gestor público as condições necessárias ao enfrentamento do período excepcional.



47. Sobre o tema, inicialmente diversos Tribunais de Contas brasileiros se posicionaram com entendimento de que permanecia obrigatório a exigência constitucional de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação, conforme a seguir se reproduz:

**Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA):**

[...] 1. Ainda que a situação atual apresente uma dificuldade econômica, inclusive na prestação de serviços educacionais por conta da suspensão das aulas, **permanece obrigatório a observância do disposto na Constituição Federal, notadamente exigência de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação.** (Consulta. Processo 07582e20. Parecer 00805-20). (grifamos)

[...] 1. Em que pese a situação oriunda da pandemia do novo coronavírus seja absolutamente extraordinária e implique para sua contenção na adoção de ações restritivas de locomoção consubstanciadas no distanciamento social (quarentena e isolamento), aliada à suspensão de várias atividades ditas não essenciais, medidas essas que certamente impactam negativamente a economia do Ente Federado, alcançando a sua arrecadação tributária e a execução orçamentária previamente planejada, do estudo **das Emendas Constitucionais aprovadas até então, não é possível depreender qualquer proposta que tenha como escopo a flexibilização do comando inserto no art. 212, caput, da Constituição Federal, que, expressamente fixa para os Municípios o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, para o custeio de despesas vinculadas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.** (Consulta. Processo 10424e20. Parecer 01089-20). (grifamos)

[...] No atual ordenamento jurídico, em tese, não há espaço para a flexibilização do comando inserto no art. 212, caput, da Constituição Federal, que, expressamente fixa para os Municípios o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a Página 14 de 20 proveniente de transferências, para o custeio de despesas vinculadas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. (Consulta. Processo 11139e20. Parecer 01230- 20).

**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)**

CONSULTA. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. ART. 65, LRF. PERCENTUAL CONSTITUCIONAL MÍNIMO. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DISPENSA. IMPOSSIBILIDADE. O reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado



no art. 212 da Constituição da República. (Consulta. Processo 1092562).

48. Nesse contexto, não há dúvida quanto ao entendimento de que permanecia obrigatória a exigência de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação.

49. Entretanto, a indispensabilidade a qual o regramento constitucional ora questionado está revestido não significa que esta Corte de Contas deve desconsiderar a realidade vivenciada pelos municípios de Mato Grosso no referido período de calamidade decorrente da COVID-19, quando da análise e apreciação das Contas Anuais de Governo dos Chefes do Poder Executivo.

50. Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas foi provocado pela Associação Mato-grossense dos Municípios, momento em que exarou a Resolução de Consulta nº 6/2021 (Processo nº 26.392-3/2020), com manifestação ministerial favorável, por meio do Parecer nº 2.251/2021, segundo a qual se convencionou que no curso do enfrentamento da pandemia, o cumprimento da exigência constante do art. 212 da CF passa pela necessidade de consideração dos obstáculos e dificuldades reais enfrentadas pela gestão, conforme a seguir:

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 6/2021 – TP**

[...]

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 26.392-3/2020 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por **unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 2.251/2021 do Ministério Público** de Contas: **I)** conhecer a consulta formulada, com base no artigo 232, § 1º, da Resolução nº 14/2007; e, **II)** no mérito: **a)** aprovar o verbete de Resolução de Consulta e responder ao consulente que: **1)** o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República; e, **2)** no exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais



enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação; e, **b) informar** ao consulente que, **nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021, a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01) será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.** O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br). (grifou-se)

51. Diante disso, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos casos concretos, considerar as circunstâncias práticas que impõem, limitam ou condicionam a ação do agente público no cumprimento do mínimo constitucional em educação, de modo a sopesar se a eventual não aplicação mínima de 25% da receita (fixado no art. 212 da CF) prejudicou, ou não, por si mesma, a globalidade das contas anuais de governo prestadas.

52. Isto porque, as Prefeituras Municipais mato-grossenses na manutenção e desenvolvimento na função educação, para amenização dos efeitos da epidemia, mantiveram as escolas e aulas presenciais suspensas por longos e indeterminados períodos, o que incontestável repercutiu e, efetivamente reduziu, o empenho, liquidação e pagamento de despesas relacionadas ao ensino e à educação.

53. Há que se considerar, por fim, que em 27/03/2022 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 119/2022, que acrescentou o art. 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e criou uma excludente de ilicitude aos agentes públicos que descumpriram a exigência constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e no desenvolvimento da Educação, *in verbis*:

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 119, DE 27 DE ABRIL DE 2022**

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

54. "Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados **não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento**, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

55. Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da



manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021." (grifo nosso)

56. Em que pese isentar os agentes públicos de responsabilidades, frisa-se que o dispositivo constitucional acima não revogou o art. 212 da CF, pois persiste a exigência de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. Por esta razão, o *Parquet* de Contas entende que a irregularidade deve ser mantida, porém não conduzindo, por si só, a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

57. Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, em discordância parcial com a opinião técnica, manifesta pela **manutenção da irregularidade**, com flexibilização de sua forma gravíssima, pelo período e nos termos definidos na Resolução de Consulta nº 6/2021 e no art. 119 da ADCT.

58. Por fim, conforme sugestão da equipe técnica, pela **expedição de recomendação** à Câmara Legislativa Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas de governo, para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que, independentemente da necessidade de cumprimento do limite mínimo anual de aplicação das receitas de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para os anos de 2022 e 2023, **seja aplicado** adicionalmente o montante de R\$ 143.607.224,88 (cento e quarenta e três milhões, seiscentos e sete mil duzentos e vinte e quatro reais e oitenta e oito centavos), em obediência ao mandamento contido no parágrafo único do art. 1º da EC nº 119/2022.

**EMANUEL PINHEIRO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021**

**2) CB07 CONTABILIDADE\_GRAVE\_07.** Não implementação das novas regras da contabilidade aplicada ao setor público nos padrões e/ou prazo definidos. (Resolução Normativa TCE/MT 03/2012; Portarias STN; Resoluções CFC)



**2.1)** Ausência de elaboração de Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Exercício de 2021, inobservando as previsões das Resoluções CFC nº 1.133/2008 e 1.437/2013 (NBC T 16.6) e as normas do MCASP. - Tópico - 5.1.6. ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS E ASPECTOS GERAIS

59. O **relatório técnico preliminar** aponta que a Prefeitura Municipal de Cuiabá não apresentou as notas explicativas anexadas às demonstrações contábeis consolidadas, do exercício de 2021, descumprindo as Resoluções CFC nº 1.133/2008 e 1.437/2013, bem como, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

60. Em **defesa**, o gestor aduz que, para o exercício financeiro de 2022, foi concluída a customização do sistema contábil para permitir a inserção de Notas Explicativas em todas as demonstrações. Assim, conclui que a recomendação da auditoria dessa Corte de Contas será cumprida quando da publicação do balanço desse exercício financeiro.

61. Em sede de **relatório técnico de defesa**, a unidade instrutiva reitera a irregularidade diante da ausência de evidências capazes de contrapor a situação encontrada preliminarmente.

62. Outrossim, sustenta que, independentemente de concluído o processo de customização do sistema contábil, cabia à Administração integrar as notas explicativas às Demonstrações Contábeis, ainda que manualmente.

63. Por fim, a equipe técnica informa acerca da reincidência da não apresentação de notas explicativas das demonstrações contábeis, sendo objeto de apontamento técnico nas Contas de Governo dos exercícios de 2018, 2019 e 2020 (Processos nº 16.676-6/2018, nº 8.779-3/2019 e nº 10.017-0/2020, respectivamente), ressaltando ainda que, em todos os exercícios, a irregularidade foi mantida.



64. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da unidade instrutiva.

65. Conforme relatado pela equipe de auditores, o Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Resolução nº 1.437/2013, incluiu as notas explicativas como parte integrante das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP).

66. As notas explicativas são informações que complementam as demonstrações financeiras de uma organização. Elas têm como objetivo trazer mais clareza aos critérios contábeis de uma entidade, a composição dos saldos de contas, os métodos de depreciação, os critérios de avaliação de patrimônio, o fluxo de caixa, entre outros elementos.

67. Em outras palavras, as notas explicativas visam esclarecer as demonstrações financeiras fornecendo a diversos usuários informações sobre a situação econômico-financeira da entidade.

68. Nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª edição, a elaboração das notas explicativas deve apresentar informação acerca da base para a elaboração das demonstrações contábeis e das políticas contábeis específicas utilizadas; e divulgar as informações requerida pelas NBCs TSP e pelo MCASP que não tenham sido apresentadas no Balanço Patrimonial, Demonstrações das Variações Patrimoniais, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Demonstração de Fluxo de Caixa, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, bem como, prover informação adicional que seja relevante para a compreensão de quaisquer dessas demonstrações contábeis.

69. Sendo assim, diante da não apresentação de notas explicativas às demonstrações contábeis do exercício de 2021, **Ministério Público de Contas** manifesta pela **permanência da irregularidade**.



70. Por fim, conforme sugestão da equipe técnica, pela **expedição de recomendação** à Câmara Legislativa Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas de governo, para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que, quando da elaboração e apresentação das Demonstrações Contábeis do Município, apresente as Notas Explicativas, em observância à Resolução CFC nº 1.437/2013 e ao Manual de Demonstrações Contábeis Aplicadas ao setor Público (MCASP).

**EMANUEL PINHEIRO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021**

**2) CB07 CONTABILIDADE\_GRAVE\_07.** Não implementação das novas regras da contabilidade aplicada ao setor público nos padrões e/ou prazo definidos. (Resolução Normativa TCE/MT 03/2012; Portarias STN; Resoluções CFC)

**2.2) Não reconhecimento, mensuração e evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa tributária/não tributária, conforme previsão contida na Portaria STN nº 548/2015. - Tópico - 5.1.6. ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS E ASPECTOS GERAIS**

71. O **relatório técnico preliminar** aponta ainda que a contabilidade apresentada pelo executivo Municipal não teria evidenciado o reconhecimento, mensuração e evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa tributária/não tributária, conforme previsão contida na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 548/2015.

72. A unidade técnica relata que esse ajuste para perdas deverá ser registrado no ativo em contrapartida a uma variação patrimonial diminutiva (VPD), independentemente da metodologia utilizada para mensuração. Pontua ainda que a metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em notas explicativas, que não foram apresentadas nas contas do exercício de 2021, conforme visto no tópico anterior.

73. A **defesa** sustenta que, para o exercício de 2022, foi concluída a



integração do sistema tributário utilizado pelo Município com o sistema contábil, o que possibilitará a contabilização da provisão para perdas da dívida ativa, além de outras provisões de origem tributária, bem como a contabilização automática dos créditos tributários a receber. Assim, conclui que, no exercício de 2022, haverá a contabilização dos respectivos valores acumulados das provisões para perdas da dívida ativa.

74. Em sede de **relatório técnico de defesa**, a unidade instrutiva **reitera a ocorrência da irregularidade**, acrescentando que o Município de Cuiabá é reincidente quanto à não contabilização da provisão para perdas da dívida ativa, uma vez que a irregularidade foi objeto de apontamento nas Contas Anuais de Governo dos exercícios de 2018, 2019 e 2020 (Processos nº 16.676-6/2018, nº 8.779-3/2019 e nº 10.017-0/2020, respectivamente).

75. Em compasso com a unidade instrutiva, o **Ministério Público de Contas** opina pela manutenção da irregularidade.

76. A Portaria STN nº 548/2015 dispõe sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sob a mesma base conceitual.

77. A referida portaria fixou o exercício de 2015 para a implementação dos procedimentos de reconhecimento, mensuração e evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa tributária/não tributária.

78. Tal norma se reveste de peculiar importância tendo em vista que, por meio da elaboração deste demonstrativo e encaminhamento ao Executivo Federal, a União dará quitação aos estados e Municípios quanto ao disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vide abaixo:



**PORTARIA Nº 548/2015**

Art. 1º Aprovar, na forma do Anexo desta Portaria, o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, definidos nos arts. 6º e 7º da Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, cujas regras aplicáveis encontram-se no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

(...)

**§ 2º A STN poderá não dar quitação à obrigação prevista no § 1º do art. 51 da Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, caso as contas sejam encaminhadas em descumprimento ao disposto no § 1º deste artigo. (grifou-se)

**Lei Complementar nº 101/2000:**

**Art. 51.** O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

**§ 1º** Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril.

79. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** conclui pela **manutenção da irregularidade**, bem como pela expedição de **recomendação** à Câmara Legislativa Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando do julgamento das referidas contas de governo, determine ao Chefe do Poder Executivo que apresente, junto às demonstrações contábeis, o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa tributária/não tributária.

**EMANUEL PINHEIRO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021**

**3) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.



**3.1) Indisponibilidade financeira de R\$ 168.438.623,08 para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 - 02 - 18/19/31 e 12/14/23/26/41/42/44/45/46/47, comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º. - Tópico - 5.3.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR**

80. Em relatório técnico preliminar, a equipe de auditores constatou indisponibilidade financeira de R\$ 168.438.623,08 (cento e sessenta e oito milhões, quatrocentos e trinta e oito mil seiscentos e vinte e três reais e oito centavos) para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 e 02, conforme Quadro 5.2, Anexo 5:

Quadro 5.2 - Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar - Poder Executivo - Exceto RPPS (Inclusive Intra)

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta - Contas 111 e 1135 (A)	RP Liquidados e Não Pagos - De Exercícios Anteriores (B)	RP Liquidados e Não Pagos - Do Exercício (C)	RP Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (D)	Demais Obrigações Financeiras 2188 e 2288 (E)	Inadimplência Financeira no Consórcio (F)	(In)Disponibilidade Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados (G) = A - B - C - D - E - F	RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício (H)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) (I) = G - H
RECURSOS ORDINÁRIOS									
00 - Recursos Ordinários / não vinculados (I)	R\$ 10.760.301,44	R\$ 7.245.787,34	R\$ 50.734.064,15	R\$ 0,00	R\$ 15.347.570,88	R\$ 0,00	-R\$ 62.567.120,93	R\$ 0,00	-R\$ 62.567.120,93
18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB	R\$ 4.442.300,15	R\$ 0,00	R\$ 4.179.187,17	R\$ 0,00	R\$ 6.978.860,61	R\$ 0,00	-R\$ 6.715.747,63	R\$ 0,00	-R\$ 6.715.747,63
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	R\$ 3.553.201,22	R\$ 1.702.183,06	R\$ 12.137.112,59	R\$ 0,00	R\$ 14.425.776,68	R\$ 0,00	-R\$ 24.711.871,11	R\$ 0,00	-R\$ 24.711.871,11
12, 14, 23, 26, 41, 42, 44, 45, 46, 47 - Outros Recursos Vinculados à Saúde	R\$ 8.541.839,24	R\$ 11.333.000,05	R\$ 33.965.871,35	R\$ 0,00	R\$ 37.746.851,25	R\$ 0,00	-R\$ 74.443.883,41	R\$ 0,00	-R\$ 74.443.883,41

**Total:.....R\$ 168.438.623,08**

81. Ademais, o relatório preliminar aponta que, além da indisponibilidade financeira para a cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos, apurou-se também a indisponibilidade financeira de R\$ 80.598.973,38 (oitenta



milhões, quinhentos e noventa e oito mil novecentos e setenta e três reais e trinta e oito centavos) quando da análise englobada das fontes de recursos, representada pelo **Quociente de Disponibilidade Financeira** igual a 0,37, indicando que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há apenas R\$ 0,37 de disponibilidade financeira, evidenciando o desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal do ente.

82. Em **defesa**, o gestor alega que o executivo Municipal de Cuiabá teve superávit orçamentário de R\$ 12.298.844,36 (doze milhões, duzentos e noventa e oito mil oitocentos e quarenta e quatro reais e trinta e seis centavos), devidamente apurado no relatório de auditoria.

83. O gestor sustenta que o déficit financeiro apurado no exercício de 2021 foi de R\$ 28.060.043,53 (vinte e oito milhões, sessenta mil e quarenta e três reais e cinquenta e três centavos), conforme apurado no quadro 6.2 do relatório preliminar de auditoria. Aduz que este déficit representa 0,84% do total da execução da LOA/2020, que foi de R\$ 3.357.650.403,20 (três bilhões, trezentos e cinquenta e sete milhões, seiscentos e cinquenta mil quatrocentos e três reais e vinte centavos), sendo este percentual bastante razoável face ao montante da execução orçamentária realizada.

84. Além disso, afirma que o município gerou superávit orçamentário no exercício 2021 e cumpriu os limites fiscais de resultado primário e nominal definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e também os limites da LRF de gastos com pessoal e dívida consolidada, conforme apurado no relatório de auditoria.

85. Assevera ainda que o déficit financeiro acumulado até 31/12/2021 deu-se quase que em sua totalidade nas fontes de recursos oriundas do SUS (União, Estado e Próprias) e na fonte de recursos ordinária, isso em decorrência justamente de repasses a maiores para aplicação em ações e serviços públicos de saúde, conforme demonstrado no Quadro 5.2 do relatório de auditoria.



86. Pontua que nos exercícios de 2020 e 2021, a pandemia do coronavírus exigiu do Município de Cuiabá significativos e históricos gastos na saúde pública, a fim de conter e amenizar as consequências da COVID-19 que se encontrava em plena ascensão no país.

87. Afirma que Cuiabá, por ser capital do estado e referencia em diversos atendimentos de média e alta complexidade, atendendo demanda da região metropolitana e interior, foi ainda mais afetada com a necessidade de ampliar consideravelmente os gastos com ações e serviços públicos de saúde, sem a devida contrapartida do Estado e da União, derrubando todo tipo de planejamento até então executado, e comprometendo aplicações em diversas outras áreas e funções do Município, principalmente no ensino, e também, gerando déficits financeiros que o Município terá que absolver nos próximos exercícios.

88. Para demonstrar a situação acima colocada, a defesa colaciona informações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária gerado pelo SIOPS nos exercícios de 2019 a 2021:

Descrição	SIOPS 2019	SIOPS 2020	SIOPS 2021	% 2019/2020	% 2020/2021	% 2019/2021
Despesa Realizada Fonte SUS (Excluída Despesa da ECSP com Receita Intra Orçamentária Recebida pela ECSP do FMS)	408.753.226,07	543.708.911,13	633.855.180,79	33,02%	16,58%	55,07%
Despesa Realizada Fonte Própria	362.455.107,40	460.393.379,62	522.464.604,22	27,02%	13,48%	44,15%
<b>Total Despesa Realizada Saúde</b>	<b>771.208.333,47</b>	<b>1.004.102.290,75</b>	<b>1.156.319.785,01</b>	<b>30,20%</b>	<b>15,16%</b>	<b>49,94%</b>
Receitas do SUS (Excluída Receita Intra Orçamentária Recebida pela ECSP do FMS)	501.303.297,82	558.988.420,29	599.961.802,07	11,51%	7,33%	19,68%
Receitas Impostos	1.300.883.065,07	1.327.710.899,45	1.704.933.800,48	-	-	-
<b>% Aplicado em ASPs</b>	<b>27,86%</b>	<b>34,68%</b>	<b>30,64%</b>	-	-	-

89. Pontua que, devido à situação atípica e emergencial gerada pela pandemia, as despesas com saúde cresceram 49,94% em relação ao gasto em 2019, período não atingido pela pandemia. Todavia, informa que, no mesmo período, os



repases do SUS, Estado e União, cresceram somente 19,68%, sendo a única alternativa do Município custear a diferença, para dar o suporte necessário à população no período pandêmico.

90. Diante da situação acima exposta requer que tal apontamento seja considerado sanado e/ou convertido em recomendações que esta Corte de Contas julgar aplicável, todavia, sem maiores prejuízos ao julgamento das contas anuais de governo do exercício de 2021.

91. Em sede de **relatório técnico de defesa**, a unidade instrutiva relata que o apontamento não pode ser sanado levando-se em conta o Resultado da Execução Orçamentária e do Quociente da Situação Financeira, uma vez que a análise da disponibilidade financeira para pagamentos de restos a pagar deve ser realizada também fonte a fonte.

92. Em relação à situação pandêmica enfrentada nos exercícios de 2020 e 2021, a equipe técnica sustenta que, ao analisar a situação encontrada nas contas de governo antes da pandemia, exercício de 2019 (Protocolo nº 87793/2019), verificou-se que a situação encontrada já evidenciava saldos deficitários nas fontes de recursos 00 e 02 (subfontes 18/19/31 e 12/14/23/26/41/42/44/45/46/47).

93. Assim, conclui que o descontrole das fontes precede a situação pandêmica enfrentada nos exercícios de 2020 e 2021, sendo o fenômeno da pandemia apenas um fator que pode ter agravado os déficits das fontes, mas, não, a causa única e originária dos saldos deficitários das fontes de recursos.

94. Diante do exposto, a equipe técnica manifesta pela **manutenção** da irregularidade.

95. O Ministério Público de Contas acompanha o entendimento da unidade instrutiva.



96. Como demonstrado pela unidade instrutiva, a alegação de que a indisponibilidade financeira em restos a pagar decorreu de frustração de receitas e aumento de despesas em razão da COVID-19 não corresponde à realidade, uma vez que o Município apresentava déficit nas mesmas fontes 00 e 02 desde o exercício de 2019, anterior à pandemia.

97. Some-se a isso a informação trazida pelo relatório preliminar de auditoria segundo o qual o Município de Cuiabá apresentou a indisponibilidade financeira de R\$ 80.598.973,38 (oitenta milhões, quinhentos e noventa e oito mil novecentos e setenta e três reais e trinta e oito centavos) quando da análise da totalidade das fontes de recursos.

98. É dizer, o Quociente de Disponibilidade Financeira no exercício foi de 0,37, indicando que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há apenas R\$ 0,37 de disponibilidade financeira, evidenciando o desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal do ente.

99. Ademais, ainda que a aludida frustração de receita decorresse do combate à COVID-19, o gestor teria que adotar medidas, consoante diretriz do 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, para evitar riscos e corrigir desequilíbrios, a fim de garantir que a inscrição em restos a pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fonte de recursos, conforme vem decidindo esta Corte de Contas:

**14.5) Planejamento. Equilíbrio fiscal. Inscrição em restos a pagar. Necessidade de existência de saldo em disponibilidade de caixa.**

O ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas (art. 1º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal), mediante limitação de empenho e de movimentação financeira, caso necessárias, segundo os critérios fixados em lei de diretrizes orçamentárias, de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 83/2017- TP. Julgado em 28/11/2017.



Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017. Processo nº 8.238-4/2016).  
(Destacamos)

100. Vale dizer, ocorrendo frustração de receitas ou aumento de despesas, o gestor deve adotar as medidas a que se refere o art. 9º da LRF, de modo que a inscrição em restos a pagar tenham saldo suficiente nas respectivas fontes de recursos.

101. Todavia, entende-se que o período extraordinário de pandemia pode ser considerada como atenuante para fins de julgamento desta conta de governo.

102. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com a unidade instrutiva, opina pela **manutenção da irregularidade DB99**.

103. Bem assim, opina pela **expedição de recomendação** à Câmara Legislativa Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando do julgamento das referidas contas de governo, determine ao Chefe do Poder Executivo que adote as medidas que julgar necessárias para garantir a cobertura de inscrição de restos a pagar com saldo da disponibilidade de caixa existente, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

### 2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

104. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2018/2021) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 6.248/2017	Lei Municipal nº 6.590/2020	Lei Municipal nº 6.617/2021



105. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 3.905.159.176,00 (três bilhões, novecentos e cinco milhões, cento e cinquenta e nove mil cento e setenta e seis reais), dos quais R\$ 2.209.147.031,00 (dois bilhões, duzentos e nove milhões, cento e quarenta e sete mil e trinta e um reais) referem-se ao orçamento fiscal e R\$ 1.696.012.145,00 (um bilhão, seiscentos e noventa e seis milhões, doze mil cento e quarenta e cinco reais) ao orçamento da seguridade social, em atendimento ao art. 165, §5º, da Constituição Federal.

### 2.1.2.1. Da execução orçamentária

106. Com relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita (exceto intraorçamentária) (QER) – 0,7940	
Receita prevista: R\$ 3.705.322.989,88	Receita arrecadada: R\$ 2.942.095.014,87

Quociente de execução de despesa (QED) – 0,8127	
Despesa autorizada: R\$ 3.611.104.835,58	Despesa realizada: R\$ 2.934.892.412,60

Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) – 1,0036	
Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada Ajustada: R\$ 3.357.650.403,20	Despesa Orçamentária Empenhada Consolidada Ajustada: R\$ R\$ 3.352.969.153,56
Desp. Empenhada decorrente de Créditos Adicionais: R\$ 7.617.594,72	



107. De acordo com o relatório técnico, levando-se em consideração os valores ajustados para as receitas e despesas e considerando-se a realização de despesas decorrentes de créditos adicionais por superávit financeiro do exercício anterior, tem-se que a receita arrecadada foi **maior** que a despesa realizada, o que demonstra a existência de **superávit orçamentário de execução**.

#### 2.1.2.2. Dos restos a pagar

108. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício sob análise houve inscrição de R\$ 107.243.176,47 (cento e sete milhões, duzentos e quarenta e três mil cento e setenta e seis reais e quarenta e sete centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$3.352.969.153,56 (três bilhões, trezentos e cinquenta e dois milhões, novecentos e sessenta e nove mil cento e cinquenta e três reais e cinquenta e seis centavos).

109. Destas informações, infere-se que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos aproximadamente R\$ 0,03 em restos a pagar.

110. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), consta que para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar inscritos, há R\$ 0,37 (trinta e sete centavos) de disponibilidade financeira, indicando a insuficiência de recursos financeiros para pagamento de restos a pagar processados e não processados, o que demonstra desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal, em inobservância ao que estabelece o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 2.1.2.3. Dívida Pública

111. O art. 3º, inc. II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a **1,2** (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida



(RCL). Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) foi igual a **0,2704** no exercício sob análise, indicando que a dívida consolidada líquida ao final do exercício representa 27,04% da receita corrente líquida, atendendo o limite legal.

112. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro **respeitou o limite máximo de 16%** da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o que pode ser observado da análise do Quociente da Dívida Pública Contratada (QDPC) igual a 0,0174, indicando que a dívida contratada no exercício representou 1,74% da receita corrente líquida ajustada para fins de endividamento.

113. Por fim, quanto ao respeito ao limite máximo de 11,5% para despesas realizadas no exercício com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar estabelecido pelo art. 7º, II, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, verifica-se que o Quociente de Dispêndio da Dívida Pública (QDDP) foi de 0,0234, indicando que os dispêndios da dívida pública efetuados no exercício representaram **2,34%** da receita corrente líquida.

114. Conclui-se assim que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001, ambas do Senado Federal.

#### **2.1.2.4. Limites constitucionais e legais**

115. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

116. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:



Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	<b>16,65%</b>
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	<b>30,64%</b>
Aplicação mínima com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	70% (art. 212-A, XI, CF/88)	<b>89,70%</b>
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	<b>49,90%</b>
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	<b>1,56%</b>
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	<b>51,46%</b>

117. Depreende-se que o governante municipal cumpriu o requisito constitucional na aplicação de recursos mínimos para a Saúde, e respeitou o percentual máximo para despesas com pessoal do Poder Executivo.

118. Ademais, a unidade instrutiva apurou que foi cumprido o percentual mínimo de aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério da educação básica.

119. Contudo, o relatório preliminar apontou que o limite mínimo de 25%, relativo aos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal não foi respeitado, uma vez que representou 16,65% da receita base, o que gerou a irregularidade AA01, analisada.

120. Entretanto, em sede de relatório de defesa o apontamento foi sanado pela equipe de auditoria, sob fundamento de que ante a recente promulgação da EC nº 119/2022, que estabeleceu que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados **não poderão ser responsabilizados**



administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

### 2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

121. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro 3.3 de seu relatório preliminar.

122. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ R\$ 4.055.377.194,65 (quatro bilhões, cinquenta e cinco milhões, trezentos e setenta e sete mil cento e noventa e quatro reais e sessenta e cinco centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 3.352.969.153,56 (três bilhões, trezentos e cinquenta e dois milhões, novecentos e sessenta e nove mil cento e cinquenta e três reais e cinquenta e seis centavos), o que corresponde a **82,68%** da previsão orçamentária.

### 2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

123. No que concerne à observância do princípio da transparência, o relatório preliminar de auditoria consigna que foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão das peças orçamentárias, de acordo com o que determina o art. 48, § 1º, I da LRF.

124. Constatou-se ainda que houve divulgação/publicidade da LOA/2021 e da LDO/2021 nos meios oficiais e no Portal Transparência do Município, de acordo com o que estabelece o art. 37, da CF/1988 e o art. 48, da LRF.



125. Outrossim, não consta na LOA/2021 autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, obedecendo assim, o princípio da exclusividade da lei orçamentária disposto no art. 165, § 8º, CF/1988.

126. Por fim, o relatório de auditoria assevera que o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública eletrônica em virtude da pandemia de COVID-19, de acordo com art. 9º, § 4º, da LRF.

### 2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

127. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM<sup>4</sup>, seu objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

128. Compulsando os autos, verifica-se que o IGF-M do exercício em análise não foi apresentado no relatório preliminar devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo, consoante se depreende do tópico 2.3 do relatório técnico preliminar.

## 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

### 3.1. Análise Global

129. Diante da natureza dos apontamentos levantados nestas contas anuais de governo, o **Ministério Público de Contas** entende que as mesmas merecem a emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação**.

---

4 - Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014 TCE/MT.



130. Nos aspectos gerais das contas de governo, a **única irregularidade gravíssima foi a AA01**, referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

131. Essa irregularidade, não obstante gravíssima, não deve ensejar a reprovação das contas, ante a recente promulgação da EC nº 119/2022, que estabeleceu que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados **não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento**, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

132. De outra parte, tem-se que a municipalidade destinou o percentual mínimo da receita do FUNDEB à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, e investiu mais que o mínimo legal na saúde, além de ter respeitado os limites de gastos com pessoal.

133. Ademais, apesar de o relatório técnico preliminar apontar a irregularidade relativa à inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira verificada por fonte (DB99), tal irregularidade não compromete a hígidez da gestão como um todo, mas requer do gestor a adoção de medidas, consoante diretriz do 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, para evitar desequilíbrios fiscais, a fim de garantir que a inscrição em restos a pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente.

134. Verificou-se ainda a ocorrência de irregularidades relativas ao não encaminhamento de notas explicativas anexadas às demonstrações contábeis, bem como, não houve o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa tributária/não tributária (CB07, itens 2 e 3).

135. Com relação ao **cumprimento de recomendações sugeridas em exercícios anteriores**, a equipe técnica consigna que nas contas de governo atinentes ao exercício de 2020 (Processo nº 10.017-0/2020) é possível observar a postura do



gestor conforme demonstrado no quadro abaixo:

Recomendação/Determinação proposta	Situação Verificada
<p><b>I) proceda</b>, segundo o princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do artigo 1º da LRF), ao controle das receitas e das despesas, mediante exame atento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, adotando, se necessário, em caso de aumento de gastos e de queda das receitas previstas, especialmente as de transferências correntes, que constituem o maior parte da receita do Município, medidas efetivas à luz da prescrição do art. 9º da LRF, a fim de assegurar que haja disponibilidades financeiras para custear despesas inscritas em Restos a Pagar nas fontes até 31-12 (artigo 50, caput, e artigo 55, III, “b”, itens 3 e 4, da LRF), com observância do disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF, evitando assim o incremento da composição da dívida flutuante e garantindo a sustentabilidade fiscal do Município; <b>II) realize</b>, à luz do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do artigo 1º da LRF), avaliação, em cada fonte, mês a mês, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, em sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, se possa, então, promover abertura de créditos adicionais, em cumprimento ao disposto no artigo 167, II, da CF, e nos artigos 43 e 59 da Lei nº 4.320/1964; <b>III) observe</b> e cumpra quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a previsão do inciso I, “b”, do artigo 4º da LRF; <b>IV) adote</b> providências efetivas no sentido de garantir o envio eletrônico a este Tribunal, dos documentos e informes obrigatórios de remessa imediata ou mensal, de modo fidedigno, em atendimento ao disposto no artigo 146, §§ 1º e 2º, c/c os artigos 154 e 175 da Resolução nº 14/2007, assegurando que os fatos contábeis estejam devidamente registrados à luz das prescrições normativas aplicáveis, e das Instruções, Manuais e Procedimentos Contábeis da STN, a fim de evitar o comprometimento ou mesmo a inviabilização das atividades do controle externo; <b>V) observe</b> e cumpra a previsão do § 1º e dos incisos I e II do § 2º do artigo 4º da LRF, assim como as metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para se definir os resultados primário e nominal que constarão do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, <b>VI) proceda</b> ao registro contábil correto do Balanço Patrimonial, especialmente no que tange aos valores das provisões matemáticas para avaliação atuarial, nos termos dos incisos VI e</p>	<p><b>I)</b> Apurou-se a Indisponibilidade financeira de R\$ 168.438.623,08 para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 - 02 - 18/19/31 e 12/14/23/26/41/42/44/45/46/47, Tópico 5.3.1.1. <b>II)</b> O Tópico 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, demonstra a regularidade na abertura dos créditos adicionais por excesso de arrecadação e por superávit financeiro. <b>III)</b> A LDO/2021 estabelece as providências que devem ser adotadas caso a realização das receitas apuradas bimestralmente não comporte o cumprimento das metas de resultado primário e nominal, conforme relatado no Item 2, do Tópico 3.1.2. <b>IV)</b> Dentro do escopo da análise das contas anuais de governo de 2021, verificou-se o não envio da comprovação das audiências públicas de cumprimento das metas fiscais do exercício de 2021, sendo necessária a solicitação à controladoria municipal. <b>V)</b> Na análise apresentada no Item 1 do Tópico 3.1.2, ressaltou-se que a LDO/2021 careceu da análise dos principais dados apresentados e da memória e metodologia de cálculo, que esclareça a forma de obtenção dos valores relativos a receitas, despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal, e montante da Dívida Pública. <b>VI)</b> Especificamente, a análise dos valores das provisões matemáticas para avaliação atuarial, não foi objeto de análise dentro do escopo relacionado ao Regime Previdenciário (Tópico 6.4.1) e à convergência das demonstrações contábeis – Balanço Patrimonial (Tópico 5.1.3). <b>b)</b> Não objeto de análise das contas de governo de 2021.</p>



VII do § 1º do artigo 3º da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Previdência; e, **b)** recomende ao Chefe do Poder Executivo que elabore e implemente um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes, a fim de aumentar as Receitas Próprias do Município, visto que as Transferências Correntes no exercício de 2020 corresponderam a 60,18%% do total da receita arrecadada, sobre o qual as receitas tributárias próprias representaram apenas 27,85%.

136. Pelas razões acima alinhavadas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento de tais contas ao Poder Legislativo Municipal, a manifestação deste Ministério Público de Contas encerra-se com a sugestão para a emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo.**

### 3.2. Conclusão

137. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição



Estadual) **opina:**

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Cuiabá**, referentes ao exercício de 2021, sob a administração do **Sr. Emanuel Pinheiro**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 172 do Regimento Interno TCE/MT (Resolução Normativa n. 16/2021);

b) pela **manutenção de todas as irregularidades** catalogadas no relatório preliminar de auditoria;

c) pela emissão de **recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas, **para que determine ao Chefe do Executivo** que:

c.1) independentemente da necessidade de cumprimento do limite mínimo anual de aplicação das receitas de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para os anos de 2022 e 2023, **seja aplicado** adicionalmente o montante de R\$ 143.607.224,88 (cento e quarenta e três milhões, seiscentos e sete mil duzentos e vinte e quatro reais e oitenta e oito centavos), em obediência ao mandamento contido no parágrafo único do art. 1º da EC nº 119/2022.

c.2) quando da elaboração e apresentação das Demonstrações Contábeis do Município, **apresente** as Notas Explicativas, em observância à Resolução CFC nº 1.437/2013 e ao Manual de Demonstrações Contábeis Aplicadas ao setor Público (MCASP);

c.3) **apresente**, junto às demonstrações contábeis, o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa tributária/não tributária;

c.4) **adote** as medidas que julgar necessárias para garantir a cobertura de inscrição de restos a pagar com saldo da disponibilidade de caixa



existente, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 28 de setembro de 2022.

(assinatura digital)<sup>5</sup>  
**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador-geral de Contas Adjunto

---

<sup>5</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.