



**PROCESSO N.º** : 41.207-4/2021  
**ASSUNTO** : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2021  
**UNIDADE GESTORA** : PREFEITURA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA  
**RESPONSÁVEL** : FERNANDO GORGEN  
**PROCURADORA** : CAMILA SALETE JACOBSEN – OAB/MT 26.480/O  
**RELATOR** : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

### RAZÕES DO VOTO

Com base nos Relatórios emitidos pela 4ª Secretaria de Controle Externo, nas alegações de defesa e finais, bem como no Parecer Ministerial, passo a análise dos resultados fiscais e financeiros das contas anuais de governo do exercício de 2021 da Prefeitura Municipal de **Querência**, sob a responsabilidade do **Sr. Fernando Gorgen**.

Em relação aos limites constitucionais, cabe registrar que o agente político aplicou nas ações de saúde o equivalente a **32,10%** do produto da arrecadação dos impostos, **atendendo** ao mínimo de 15% previsto no art. 198, §2º, inciso III, da Constituição da República c/c artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/2012.

Na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi aplicado o correspondente a **23,99%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, percentual inferior ao limite mínimo de 25% imposto no artigo 212 da Constituição da República.

Todavia, esse fato não foi apontado como irregularidade e não pode ser valorado negativamente nas contas anuais em virtude da anistia concedida aos agentes públicos pela Emenda Constitucional n.º 119/2022, em virtude da pandemia da Covid-19, impossibilitando a responsabilização administrativa, civil





e criminal pelo descumprimento do referido limite constitucional nos exercícios de 2020 e 2021.

A norma constitucional também prevê que 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.

Nesse sentido, nos termos do Parecer Ministerial, entendo pertinente **recomendar** ao Poder Legislativo Municipal que determine ao Executivo que efetue a aplicação da diferença a menor em 2021 até o encerramento do exercício financeiro de 2023, nos termos da Emenda Constitucional n.º 119/2022.

No que diz respeito ao Fundeb, foi aplicado **72,38%** da receita base na valorização e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, **atendendo** ao mínimo de 70% previsto no art. 212-A da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n.º 108/2020, bem como na Lei n.º 14.133/2020 e no Decreto n.º 10.656/2021.

As despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar n.º 101/2000, conforme quadro reproduzido a seguir:

**RCL: R\$ 170.284.659,41** (cento e setenta milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e quarenta e um centavos).

Pessoal	Valor no Exercício R\$	(%) RCL	(%) Limites Legais	Situação
Executivo	62.212.476,96	<b>42,48</b>	54	<b>Regular</b>
Legislativo	2.320.844,26	<b>1,58</b>	6	<b>Regular</b>
Município	64.533.321,22	<b>44,06</b>	60	<b>Regular</b>





O total da despesa com pessoal do Poder Executivo permaneceu no limite de alerta (42,48%) da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A relação entre despesa corrente liquidada e inscrita em restos a pagar não processados em 31/12/2021 (R\$ 136.086.744,97) e a receita corrente (R\$ 155.545.375,50) totalizou 87,49%, **cumprindo** o limite máximo de 95% estabelecido pelo artigo 167-A da Constituição da República. Desse modo, não há que se falar na incidência de restrições com as despesas com pessoal.

Os repasses ao Poder Legislativo **observaram** o limite estabelecido no artigo 29-A da Constituição da República e os valores estabelecidos na Lei Orçamentária Anual, bem como ocorreram até o dia 20 de cada mês.

Não houve contratação de dívida em 2021 e os limites impostos nas Resoluções n.º 40 e 43/2001 do Senado Federal foram **respeitados**.

Voltando-se para a **execução orçamentária**, constatou-se um resultado **superavitário** de **R\$ 6.814.238,10** (seis milhões, oitocentos e quatorze mil, duzentos e trinta e oito reais e dez centavos). Tal resultado positivo decorreu, em sua essência, do crescimento significativo da receita.

Nesse ponto, vale realçar que a meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o resultado primário foi alcançada. Todavia, considerando que o valor fixado (R\$ 289.900,00) foi muito inferior ao resultado (R\$ 6.127.923,72), **recomendo** ao Legislativo que determine ao chefe do Poder Executivo Municipal o aprimoramento das técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município e compatibilize as metas com as peças de planejamento.

Quanto à **situação financeira**, os quocientes apresentados pelo município revelam a existência de um **superávit** de R\$ 48.388.326,17 (quarenta e oito milhões, trezentos e oitenta e oito mil, trezentos e vinte e seis reais e dezessete centavos) e de **disponibilidade** para o pagamento das obrigações de





curto prazo, portanto, há equilíbrio financeiro.

Superado o exame dos resultados orçamentários e financeiros, registro que, em sintonia com a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, entendo que as alegações da defesa foram suficientes para sanar a irregularidade (DB08), especialmente diante da comprovação de que audiência pública para elaboração e discussão da LOA/2021 foi realizada e transmitida via facebook, devido ao período pandêmico.

Oportunidade em que acolho a sugestão da equipe técnica para **recomendar** à Câmara Municipal que determine ao chefe do Poder Executivo que seja disponibilizado no Portal da Transparência do município e em outros locais, convite aberto a toda sociedade, para participação das audiências públicas para elaboração e discussão das peças de planejamento, bem como a Ata de realização e o link de transmissão, de modo a comprovar a realização e incentivar a participação popular no planejamento municipal.

Passo a análise duas irregularidades remanescentes.

A **irregularidade FB03** está subdividida em dois achados (itens 2.1e 2.2).

O **subitem 2.1, refere-se** abertura de créditos orçamentários adicionais, por superávit financeiro, sem a existência de fontes de financiamento excedentes (recursos disponíveis) no total de R\$ 621.445,57 (seiscentos e vinte mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos), distribuído nas seguintes fontes/destinações de recursos:

24 - Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (não relacionados à educação/saúde/assistência social), no valor de R\$ 6.109,19; e

33 - Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse do Estado (não relacionados à educação/saúde/assistência social), no valor de R\$ 615.336,38.





Em sua defesa (doc. digital 161128), o gestor confirma o achado, todavia sustenta que, o equívoco em nada prejudicou o bom desempenho da execução orçamentária do município, ressaltando que no exercício financeiro de 2021 as fontes questionadas restaram superavitárias.

No Relatório Técnico de Defesa, a Unidade Técnica salientou que a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem da existência de recursos disponíveis, portanto, a administração pública municipal tem o dever de acompanhar e controlar os saldos reais disponíveis nas respectivas fontes e só realizar a abertura de créditos adicionais com a certeza da existência dos recursos correspondentes.

A Lei n.º 4.320/64, nos §§2º e 3º do artigo 43, dispõe que o superávit financeiro é apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, procedendo-se a diferença entre o ativo e o passivo financeiro, conjugando-se ainda os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

De acordo com os dados contidos no quadro 1.2 do Relatório Preliminar (doc. digital 147241/2022), os créditos abertos durante o exercício de 2021, com base em leis e decretos fundamentados em superávit financeiro no exercício anterior não possuíam lastro.

Em consulta ao sistema Aplic, (Peças de Planejamento – Créditos Adicionais – Créditos Adicionais financiados por superávit financeiro), constato a procedência dos valores apontados pela equipe técnica.

É importante registrar que a metodologia utilizada pela equipe técnica seguiu as regras impostas na Lei n.º 4.320/64 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, bem como pautou-se nos dados informados pelo próprio ente municipal.

Ademais, a defesa não nega a inexistência de superávit, apenas informa em nada prejudicou o bom desempenho da execução orçamentária do





município, o que não afasta a ilegalidade do fundamento utilizado para justificar a abertura do crédito, cujas fontes, ressalta-se, são vinculadas.

Além disso, não merece prosperar a alegação de que no exercício financeiro de 2021 as fontes questionadas restaram superavitárias, isso porque o superavit considerado como fonte de recurso é o apurado no balanço patrimonial de encerramento do exercício anterior, ou seja, do ano de 2020.

Nesse sentido, é entendimento consolidado por meio da Súmula 13 deste Tribunal de Contas:

O valor do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, utilizado para abertura ou reabertura de créditos adicionais, deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária do exercício corrente.

No tocante à alegação de ausência de má-fé, saliento que trata-se de uma irregularidade de natureza formal e que o princípio da legalidade estrita disciplina que a atuação do administrador público está subordinada aos ditames da lei, de modo que não pode eximir-se de seu descumprimento.

Posto isso, em consonância com a unidade técnica e Ministério Público de Contas, decido pela manutenção do subitem 2.1 da irregularidade FB03 e **recomendo** que à Câmara Municipal de Querência que determine ao Poder Executivo que observe o dispositivo constitucional exposto no artigo 167 da Constituição Federal c/c o artigo 43 da Lei n.º 4.320/1964, para que não realize abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de superavit financeiro e observe a Súmula 13 deste Tribunal de Contas.

O **subitem 2.2**, versa sobre abertura de créditos orçamentários adicionais, por excesso de arrecadação, sem a existência de fontes de financiamento excedentes (recursos disponíveis) no total de R\$ 6.877.995,40 (seis milhões, oitocentos e setenta e sete mil, novecentos e noventa e cinco reais e quarenta centavos), distribuído nas seguintes fontes/destinações de recursos:





- 22 - Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse - Educação, no valor de R\$ R\$ 1.674.063,67;
- 24 - Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (não relacionados à educação/saúde/assistência social), no valor de R\$ 3.731.142,29;
- 30 - Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB, no valor de R\$ 90.294,63;
- 46 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde, no valor de R\$ 1.208.164,81; e
- 47 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde, no valor de R\$ 174.330,00.

Especificamente sobre as **Fontes 22 e 24**, a defesa aduz que créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação nas fontes, fundamentam no fato do município ter firmado convênios com outros órgãos públicos e não haver previsão orçamentária anterior.

No que tange às **Fontes 30, 46 e 47**, a defesa alega que apesar de abrir crédito adicional por excesso de arrecadação, sem que todo o excesso tenha ocorrido, houve a redução orçamentária nestas fontes de recurso.

A equipe de auditoria não acolheu as justificativas apresentadas pelo gestor, ressaltando a ausência de juntada de documentos que comprovem a origem dos recursos em especial quanto as Fontes 22 e 24. Quanto às Fontes 30, 46 e 47, registrou que o argumento de que o município realizou reduções orçamentárias nestas fontes não são suficientes para sanar o apontamento. Ponderou, ainda, que ao final do exercício financeiro, permaneceram as fontes com créditos abertos em valor superior ao disponível.

O *Parquet* de Contas não acatou a alegação de defesa e acompanhou a Unidade Técnica pela manutenção da irregularidade.

Em que pese os esforços do gestor para afastar o apontamento em análise, certo é que não instruiu sua defesa com documentos que fossem suficientes para saná-lo.

A teor do artigo 43 da Lei n.º 4.320/64: “A abertura de créditos





suplementares e especiais depende de existência de recursos para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa”. Logo, ao efetuar a abertura dos créditos, o gestor deve se certificar da existência dos recursos. O excesso de arrecadação posterior não tem o condão, portanto, de afastar a irregularidade da conduta.

Os créditos resultantes de convênios podem ser hábeis para a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação. Todavia, devem, para tanto, ser firmados e repassados no mesmo exercício, de acordo com o cronograma financeiro.

Nesse sentido, as Resoluções de Consulta n.º 43/2008 e 19/2016 dispõem:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE:**

1) Os créditos adicionais autorizados tendo como fonte de recursos de convênio, deverão ser abertos por único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores dos recursos previstos no convênio a serem liberados no exercício, sendo que para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da lei nº 4.320/1964; e, 2) Para as obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, seja ela licitada integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra, sendo que a diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MATUPÁ. CONSULTA. PLANEJAMENTO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA. CONVÊNIOS. NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.**

1) Na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA devem ser previstas as receitas e fixadas as despesas oriundas da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, considerando-as em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada e de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no Termo da avença. 2) Havendo modificações no cronograma físico-financeiro de convênios ou instrumentos congêneres ou na impossibilidade de executá-los ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários podem ser incluídos nos orçamentos subsequentes, caso existam condições para a execução da avença. 3) A previsão de receitas e a





fixação de despesas na LOA, provenientes da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições dos itens precedentes, não caracterizam superestimativa do orçamento público.

Nessa toada, não havendo previsão originária na LOA acerca dos convênios firmados, o município procede a abertura de créditos, com o fim de estimar as receitas dos convênios para a consequente realização das despesas. Todavia, no caso sob exame, verifico que a defesa não se desincumbiu do ônus de demonstrar que havia repasses a serem realizados (cronograma financeiro), nem apresentou os Planos de Trabalhos respectivos, sem os quais, não se certificou das datas previstas dos repasses (liberação dos recursos).

Dito isto, entendo configurada a irregularidade FB03 – subitem 2.1, acompanhando o posicionamento da equipe de auditoria e do Ministério Público de Contas e **recomendo** ao Poder Legislativo do Município de Querência que determine à atual gestão da Prefeitura Municipal que se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação sem a existência de recursos excedentes e empregue adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os possíveis riscos de arrecadação, especialmente, quanto às receitas oriundas de convênios e transferências, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e as Resoluções de Consulta n.º 43/2008 e 19/2016.

A irregularidade **FB13** está subdividida em dois achados, o **subitem 3.1** aponta que a LOA/2021 do Município de Querência, Lei Municipal n.º 1305/2020, não destacou os recursos dos orçamentos fiscal, destacando somente o orçamento da seguridade social no montante de R\$ 28.657.800,00.

O gestor em defesa reconheceu a falha, sustentando que ausência de previsão não significa que não foram aplicados valores orçamentários nestas áreas.





A Unidade Técnica não acolheu as justificativas da defesa, argumentando que o descumprimento ocorreu e que a irregularidade deve ser mantida conforme inicialmente destacada.

Da mesma forma é o entendimento do MPC que opinou pela manutenção da irregularidade.

Como se nota, não há dúvidas quanto ao descumprimento do comando constitucional e, por consequência, da ocorrência da irregularidade.

Vale mencionar que, a LOA é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere, é o orçamento propriamente dito. E, em que pese o orçamento anual seja um só, o seu conteúdo é dividido em três peças: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas (ou investimento das estatais), de acordo com o §5º do art. 165 da CF/88, que assim prescreve:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - **o orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - **o orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - **o orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (...)

Assim, em sintonia com as conclusões técnica e ministerial, mantenho a irregularidade e **recomendo** ao chefe do Poder Executivo para que faça constar na Lei Orçamentária Anual dos anos seguintes, conteúdo compatível com as exigências conceituais constitucionais atinentes aos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento (artigo §5º do artigo 165 c/c art. 194, da CF/88).

A irregularidade **FB13** - subitem 3.2, versa sobre a previsão na LOA de autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos





de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro contrariando o art. 165, §8º, CF/1988, por ferir o Princípio Constitucional da exclusividade.

Em sua defesa, o gestor argumentou que apesar do referido artigo constar equivocadamente no texto da LOA/2021, não foi utilizada.

Sustentou que não utilizou o dispositivo questionado para exercer o direito de transpor recursos orçamentários, motivo pelo qual deve ser aplicado o Princípio Constitucional da Razoabilidade neste quesito.

Acrescentou, ainda, que para efetuar remanejamento, transposição e transferência de dotações foi elaborada a Lei n.º 1.355/2021, razão pela qual solicitou a desconsideração do achado por questão de razoabilidade.

A Equipe Técnica refutou a tese defensiva, esclarecendo, em suma, que irregularidade permaneceu, não sendo alterada a LOA/2021.

O Ministério Público de Contas compartilhou do entendimento técnico e opinou pela manutenção da irregularidade.

No presente caso, a própria defesa concorda com a existência da irregularidade apurada.

O art. 165, § 8º, Constituição é claro ao dispor que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo a proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Ademais, a edição da Lei n.º 1.355/2021 não tem o condão de sanar autorização que se manteve na LOA acerca do remanejamento, transposição e transferências de recurso, infringindo o princípio da exclusividade encartado no artigo 165, §§ 5º ao 8º, da CF/88.





Dito isto, em consonância com a Unidade de Técnica e o Ministério Público de Contas mantenho a irregularidade com **recomendação** ao atual chefe do Poder Executivo para que se abstenha de inserir na Lei Orçamentária Anual autorização para realização de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria a outra, em cumprimento aos artigos 165, §8º.

Encerrado o exame pormenorizado das irregularidades, destaco das 3 inicialmente apontadas, permaneceram 2, nenhuma de natureza gravíssima.

Desse modo, em sintonia com o Ministério Público de Contas entendo que as irregularidades remanescentes não possuem o condão de macular as contas ou justificar a emissão de parecer prévio contrário, sendo suficiente expedir as recomendações de melhoria sugeridas pelas unidades técnica e ministerial.

### DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, com fundamento no artigo 31, §§ 1º e 2º, da Constituição da República, no artigo 210, inciso I, da Constituição Estadual, nos artigos 1º, inciso I, e 26 da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007, bem como nos artigos 10, inciso I, 137 e 170, do Regimento Interno, **acolho** o Parecer n.º 3.384/2022, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps e **VOTO** no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo do exercício de 2021 da Prefeitura Municipal de Querência, sob a responsabilidade do Sr. Fernando Gorgen, com as ressalvas acerca das irregularidades FB03 e FB13.

**Voto**, ainda, por **recomendar** ao Poder Legislativo de Querência que, quando da deliberação das presentes contas, determine ao chefe do Poder Executivo Municipal que:





- I) efetue a aplicação da diferença a menor referente ao ano de 2021 na manutenção e desenvolvimento do ensino até o encerramento do exercício financeiro de 2023, nos termos da Emenda Constitucional n.º 119/2022.
- II) aprimore as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município e compatibilize as metas com as peças de planejamento;
- III) disponibilize no Portal da Transparência do município e em outros locais, convite aberto a toda sociedade, para participação das audiências públicas para elaboração e discussão das peças de planejamento, bem como a Ata de realização e o link de transmissão, de modo a comprovar a realização e incentivar a participação popular no planejamento municipal;
- IV) observe o dispositivo constitucional exposto no artigo 167 da Constituição Federal c/c o artigo 43 da Lei n.º 4.320/1964, para que não realize abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de superavit financeiro e observe a Súmula 13 deste Tribunal de Contas;
- V) abstenha-se de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação sem a existência de recursos excedentes e empregue adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os possíveis riscos de arrecadação, especialmente, quanto às receitas oriundas de convênios e transferências, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e as Resoluções de Consulta n.º 43/2008 e 19/2016;
- VI) proceda à distinção criteriosa dos Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social, discriminando, no caso desse último, o detalhamento, agrupamento ou vinculações de programações de receitas e despesas, conforme determinam os artigos 165, §5º, c/c art. 194, da CF/88; e que, na elaboração da LOA, não haja dispositivo estranho à previsão de receita e fixação de despesa, nos termos do art. 168, §8º, da CF/88.





Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, nos termos do artigo 172 do Regimento Interno.

**É como voto.**

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 19 de setembro de 2022

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

**CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

Relator

---

<sup>1</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

