



PROCESSOS NºS	: 53.762-4/2023 (PRINCIPAL); 47.666-8/2023, 182.123-7/2024 E 47.646-3/2023 (APENSOS)
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PLANALTO DA SERRA
RESPONSÁVEL	: NATAL ALVES DE ASSIS SOBRINHO – PREFEITO
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2023
RELATOR	: CONSELHEIRO CAMPOS NETO

## RAZÕES DO VOTO

52. Primeiramente, cabe enfatizar que os artigos 210 da Constituição Estadual, 1º, inciso I, 26 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 – Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007), 5º, I, da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso), 1º, I, da Resolução Normativa nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE/MT – RITCE/MT), estabelecem a competência deste Tribunal de Contas para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais.

53. Nesse âmbito, também cumpre dizer que as contas anuais de governo municipal, conforme conceitua o artigo 2º da Resolução Normativa nº 1/2019-TP - TCE/MT, *“representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta integrantes de cada ente federado”*.

54. Feitas essas considerações prévias e após apreciar o posicionamento técnico da 1ª Secex, a defesa apresentada<sup>1</sup> e o parecer do Ministério Público de Contas, passo ao exame das **contas anuais de governo do exercício de 2023**, da Prefeitura de **Planalto da Serra**, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. **Natal Alves de Assis Sobrinho**.

### 1. DAS IRREGULARIDADES

<sup>1</sup> É importante fixar que, apesar de ter sido devidamente intimado para apresentar alegações finais, o gestor optou em não exercer essa prerrogativa.





55. Conforme já consignado no relatório deste voto, a equipe de auditoria discriminou em seu Relatório Técnico Preliminar a **ocorrência de 7 (sete) irregularidades, com 9 (nove) subitens**. No entanto, após exame da defesa apresentada pelo gestor, concluiu pela **permanência de 4 (quatro) irregularidades, com 6 (seis) subitens, sendo 1 (uma) gravíssima e 3 (três) graves**. O Ministério Público de Contas convergiu com o entendimento técnico.

### 1.1. Das irregularidades consideradas sanadas pela 1ª Secex e pelo Ministério Público de Contas

#### **NATAL ALVES DE ASSIS SOBRINHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2023**

**1) AB99 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Limite Constitucional/Legal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

**1.1)** A Administração Municipal complementou apenas parcialmente os valores aplicados a menor em MDE nos anos de 2020 e 2021. **SANADA**

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

**2.1)** Verificou-se divergência entre orçamento inicial mais as suplementações e o orçamento final. **SANADA**

**4) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08.** Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

**4.1)** Não houve divulgação da LDO no Portal Transparência da Prefeitura. **SANADA**

56. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria discriminou: - ausência de complementação, em 2023, dos valores aplicados a menor na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE nos exercícios de 2020 e 2021, no total de R\$ 245.367,96 (**subitem 1.1**); - divergência contábil entre o valor das despesas contido no Balanço Orçamentário apresentado pelo gestor em sua prestação de contas (R\$ 61.288.535,27) e o valor do orçamento final com as suplementações autorizadas/efetivadas, conforme informações do Sistema Aplic (R\$ 62.399.429,03)





(**subitem 2.1**); e, não disponibilização da LDO/2023 no Portal Transparência da Prefeitura (**subitem 4.1**).

57. Em sua **defesa**, quanto ao **subitem 1.1**, o gestor afirmou que houve um equívoco de interpretação pelos auditores em relação ao artigo 71, V, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), ao explanar que foram excluídos gastos no cômputo do limite da MDE referentes à “Obras de infraestrutura”. Para tanto, explicou que, conforme “Manual de Orientação ao Novo FUNDEB 2021”, a legislação exclui do cálculo das despesas com MDE apenas obras relacionadas aos entornos e acesso às unidades de ensino, como asfalto, pontes, iluminação pública, entre outras.

58. Desse modo, pontuou que as despesas com obras excluídas do cálculo pela equipe de auditoria se referem à reforma e ampliação de unidades de ensino (R\$ 450.920,19), não se tratando de “obra de infraestrutura”. Nessa linha, arguiu que ao se incluir a referida despesa, o montante aplicado passa a ser de R\$ 843.175,21, ou seja, superior ao valor de R\$ 637.622,99, mencionado como necessário a ser complementado. Dessa feita, pleiteou o saneamento da irregularidade.

59. No **subitem 2.1**, o gestor relatou que houve erro no processo de emissão das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP por meio do sistema informatizado da Prefeitura. Nesse liame, apresentou o demonstrativo correto, com somatória de todas as despesas, incluindo as intraorçamentárias, devidamente publicado em Diário Oficial e Portal Transparência. Por último, ressaltou que o erro não comprometeu o envio das informações via Sistema Aplic, permitindo a análise comparativa pela equipe de auditoria.

60. Com referência ao **subitem 4.1**, o gestor esclareceu que a equipe de auditoria buscou a publicação da LDO em página antiga, sendo que as peças de planejamento estão disponíveis em outro endereço eletrônico, implementado em razão da necessidade de ajustes para atendimento das melhorias exigidas pelo Programa Nacional de Transparência Pública. Assim, apresentou o caminho correto para encontrar a publicação da LDO e solicitou revisão do apontamento.





61. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria entendeu que as razões do gestor são pertinentes. Desse modo, a respeito do **subitem 1.1**, refez o cálculo da MDE e declarou que foi destinado à referida área valor maior do que o exigido para complementar o que não havia sido aplicado na época da Covid-19 (2020 e 2021). Outrossim, em relação ao **subitem 2.1**, confirmou tratar-se de mero erro formal, uma vez que as informações enviadas ao Sistema Aplic contêm o valor correto do orçamento final com as suplementações. Por fim, atinente ao **subitem 4.1**, constatou que, de fato, houve a publicação da LDO no Portal Transparência. Assim, concluiu pelo **saneamento dos subitens 1.1, 2.1 e 4.1**.

62. O **Ministério Público de Contas** concordou, na íntegra, com a manifestação da equipe de auditoria, opinando pelo saneamento das referidas irregularidades.

### 1.1.1. Posicionamento do Relator

63. Acompanho os pronunciamentos técnico e ministerial no sentido de **excluir os subitens 1.1, 2.1 e 4.1**.

64. Digo isso porque, conforme bem explanado acima, o gestor, em sua defesa, apresentou fundamentos e documentos aptos a comprovar: - a complementação, no exercício de 2023, do valor aplicado a menor em MDE nos anos de 2020 e 2021; - que a divergência contábil no Balanço Orçamentário versava sobre mero erro formal, cujo documento foi retificado e republicado; e, - que a LDO/2023 e seus anexos foram devidamente divulgados no Portal Transparência da Prefeitura.

## 1.2. Das irregularidades mantidas pela 1ª Secex e pelo Ministério Público de Contas

- 3) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_02.**  
Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).  
**3.1)** Verificou-se a existência de déficit da execução orçamentária.





65. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria apurou que, comparando a receita arrecadada (R\$ 34.117.579,78), acrescida dos créditos adicionais abertos/reabertos mediante o uso da fonte superávit financeiro apurado no exercício anterior (R\$ 1.082.729,51), com a despesa realizada (R\$ 36.322.499,00), ambas ajustadas nos termos da Resolução Normativa nº 43/2013/TCE/MT, **constatou déficit de execução orçamentária de - R\$ 1.122.189,71.**

66. Em sua **defesa**, o gestor requereu a aplicação das atenuantes consolidadas por este Tribunal de Contas, conforme RN nº 43/2013, em decorrência do valor de créditos adicionais abertos por superávit financeiro de R\$ 1.982.735,11 e da frustração de repasses financeiros (Convênio SINFRA-MT nº 1.123/2022 para pavimentação asfáltica) de R\$ 550.000,00, o que resultaria em um superávit orçamentário ajustado de R\$ 344.447,78.

67. Ademais, trouxe ponderações acerca da situação financeira/fiscal do município, realçando que no primeiro quadrimestre de 2024, com a entrada dos recursos frustrados em 2023, houve o reequilíbrio das contas, e que o suposto déficit já se encontra sanado no 1º semestre do atual exercício. Nessa linha, destacou que a Prefeitura saiu de um montante de Restos a Pagar de R\$ 1.144.900,78, advindo de 31/12/2023, para apenas R\$ 77.792,11 em junho 2024. Desse modo, entendeu que foram rapidamente eliminados os efeitos negativos que o déficit orçamentário poderia gerar ao equilíbrio fiscal do município. Por tais motivos, postulou o afastamento da irregularidade.

68. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria **manteve o apontamento** de déficit de execução orçamentária no total de R\$ R\$ 1.122.189,71. Para fundamentar o seu posicionamento, expôs que o próprio gestor não rebateu o mencionado déficit, na medida em que apenas solicitou a aplicação de atenuantes. Dessa feita, informou que as despesas empenhadas por meio de créditos adicionais abertos por superávit financeiro do exercício anterior já foram consideradas no cálculo elaborado no Relatório Técnico Preliminar. De qualquer maneira, acolheu a alegação da atenuante, relativa à





frustração do repasse financeiro de convênio que deveria ter sido realizado em 2023, mas somente ocorreu em março de 2024.

69. O **Ministério Público de Contas** acompanhou a manifestação da equipe de auditoria e opinou pela manutenção do subitem 3.1, com recomendação, uma vez que, mesmo excluindo a receita frustrada do referido convênio (R\$ 550.000,00), ainda restou déficit de execução orçamentária de R\$ 572.189,71. Em contrapartida, ponderou que a irregularidade não provocou desajuste fiscal ao ponto de implicar em reprovação das contas.

### 1.2.1. Posicionamento do Relator

70. Como se sabe, a gestão fiscal responsável pressupõe ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

71. Para isso, na fase de execução orçamentária e financeira, é imprescindível que a Administração Pública efetue o acompanhamento contínuo da arrecadação de receitas e realização de despesas. E se ao final de cada bimestre restarem indícios de frustração da arrecadação, o gestor deve adotar medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, a fim de assegurar o cumprimento das metas e o equilíbrio das contas públicas, em conformidade com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

72. Dito isso e adentrando ao caso concreto, **assinalo que coaduno com as razões expostas pela equipe de auditoria e Ministério Público de Contas para manter o subitem 3.1.** Firmo essa convicção porque, além dos elementos dos autos serem legítimos para caracterizar a irregularidade, o próprio gestor ao exercer o contraditório não contestou a ocorrência do déficit de execução orçamentária, no montante de **R\$ 1.122.189,71**. Na realidade, em suma, ele apenas pleiteou que fossem consideradas as atenuantes existentes e declarou que o déficit já foi dirimido no 1º semestre de 2024.





73. Não posso deixar de mencionar que nas contas de governo do exercício de 2022 da Prefeitura de Planalto da Serra<sup>2</sup>, também ficou configurado um déficit de R\$ 1.540.99,52. Na ocasião, o Plenário emitiu Parecer Prévio Favorável às contas, pois verificou-se que a irregularidade não ocasionou desequilíbrio fiscal. Comparando a situação descrita no parágrafo anterior com a exposta nestas contas, visualiza-se que houve redução do déficit de execução orçamentária. Independentemente dessa constatação, torna-se essencial deixar claro que, a meu ver, a equipe de auditoria, de forma correta, não classificou a irregularidade como reincidente. Digo isso porque, no caso concreto, seria desproporcional agravar a situação do gestor, na medida em que o Parecer Prévio que consolidou o aludido cenário foi publicado no DOC de 10/11/2023, ou seja, quando já tinha transcorrido praticamente todo o exercício de 2023, ora analisado.

74. Passando a averiguar as circunstâncias que, apesar de não terem o condão de excluir, flexibilizam a gravidade da irregularidade, extrai-se que não há controvérsias da presença da atenuante prevista no item 12, "a", do Anexo Único da RN nº 43/2013<sup>3</sup>, visto que o gestor comprovou que houve a frustração no repasse do Convênio SINFRA-MT nº 1.123/2022, para pavimentação asfáltica, cuja despesa estava integralmente empenhada, e que o seu cronograma previa desembolso de uma parcela de R\$ 550.000,00 em novembro de 2023, mas que somente foi paga em março de 2024. Aliás, é possível notar que o valor frustrado corresponde a quase 50% do déficit verificado.

75. De igual modo, também deve ser considerado que, mesmo com o déficit de execução orçamentária, o município encerrou o exercício de 2023 com superávit financeiro<sup>4</sup>, o que também constitui atenuante da irregularidade, nos termos do item 8 do Anexo Único da RN nº 43/2013<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Processo nº 88846/2022.

<sup>3</sup> 12. Constituem atenuantes da irregularidade:

a) existência de créditos a receber correspondentes à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntárias efetivamente programadas para o exercício, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso;

(...)

<sup>4</sup> Relatório Técnico Preliminar – fl. 35: R\$ 377,24, considerando todas as fontes de recurso.

<sup>5</sup> 8. O valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise não deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária, contudo pode configurar fator atenuante da irregularidade.





76. Sob esse prisma, a redação do item 17 do Anexo Único da RN nº 43/2013-TCE/MT<sup>6</sup>, demonstra a probabilidade da irregularidade ora apreciada levar à emissão de Parecer Prévio Contrário, mas também indica que esse resultado não deve ocorrer automaticamente, pois revela-se necessário avaliar o contexto global das contas. Essa ponderação vai ao encontro da norma descrita no art. 22, da LINDB.

77. Com efeito, não se pode desprezar que o déficit mencionado, considerando todos os elementos dos autos, não se mostra suscetível de comprometer o equilíbrio das contas públicas e, por consequência, não deve ensejar a emissão de parecer prévio contrário. Para que não subsistam dúvidas sobre essa afirmação, vale expor que, além das atenuantes já descritas, extrai-se dos autos que houve economia orçamentária e **a dívida consolidada líquida se apresentou dentro dos limites estabelecidos pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.**

78. Outro ponto que merece ser estabelecido é que a valoração das circunstâncias que abrangem a irregularidade em análise, conforme procedimento feito neste voto, está plenamente coerente com as deliberações proferidas pelo Plenário deste Tribunal<sup>7</sup>.

79. Em que pese a conclusão acima, reputo indispensável deixar claro sobre a essencialidade do gestor suprimir urgentemente esse déficit, caso ainda persista<sup>8</sup>, e não mais reincidir na prática desse ato ilegal, sob pena das contas serem objeto de reprovação. Destarte, verifico a necessidade de expedir **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo a observância às regras de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal), de modo a instituir e cumprir a programação orçamentária e financeira; acompanhar as metas de resultado primário e nominal, realizar limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos

<sup>6</sup> O déficit de execução orçamentária deve ser apurado exclusivamente nos processos de contas anuais de governo e deve ser classificado como irregularidade gravíssima, podendo levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas, a depender do valor do déficit, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações agravantes ou atenuantes da irregularidade.

<sup>7</sup> A título exemplificativo, cito os processos de nºs 89826/2022, 89893/2022, 88757/2022 e 537500/2023.

<sup>8</sup> Em sua defesa o gestor afirmou que o déficit deixou de subsistir no primeiro semestre de 2024. A equipe de auditoria não contra-argumentou e nem confirmou a procedência da informação.





na LDO e outras ações cabíveis para assegurar o equilíbrio das contas públicas, com supedâneo no princípio da gestão fiscal responsável ( art. 1º, § 1º, LRF).

**5) 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.

**5.1) Indisponibilidade de recursos na inscrição de restos a pagar nas Fontes 500/501, 540, 571, 600, 604, 631 e 711.**

80. Em sede de **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria verificou a ocorrência de indisponibilidade de recursos na inscrição de restos a pagar de R\$ 895.249,29 nas Fontes 500/501, de R\$ 61.830,86 na Fonte 540, de R\$ 3.838,31 na Fonte 571, de R\$ 62.255,98 na Fonte 600, de R\$ 6.153,51 na Fonte 604, de R\$ 93.050,89 na Fonte 631 e de R\$ 3.901,85 da Fonte 711.

81. Em sua **defesa**, o gestor admitiu que algumas fontes de recursos tiveram resultado deficitário ao final do exercício de 2023, em especial por conta de frustração de alguns repasses e arrecadação de tributos, os quais foram concretizados apenas no início do exercício de 2024. Contudo, ressaltou que o total apontado correspondeu a apenas 3,31% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício, sem representar, portanto, ao final desequilíbrio fiscal.

82. Nessa linha, acentuou que os resultados obtidos no 1º semestre de 2024 indicam que o atual cenário da Prefeitura de Planalto da Serra é de equilíbrio e suficiência financeira. Outrossim, realçou que a equipe de auditoria apurou, de forma global, a existência de superávit financeiro e disponibilidade financeira para pagamento dos restos a pagar inscritos. Enfim, anotou que, durante os primeiros meses de 2024, já conseguiu realizar pagamentos de restos a pagar no montante de R\$ 1.067.108,67, ou seja, do montante inscrito ao final do exercício de 2023, foram liquidados 93,20%.

83. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria **manteve a irregularidade**, pois entendeu que a defesa não apresentou informações ou documentos que pudessem levar ao saneamento da irregularidade. Sem embargo, reconheceu a





pertinência da alegação de que deve ser levada em consideração a melhora na situação fiscal do município em 2023.

84. O **Ministério Público de Contas** corroborou a manifestação da equipe de auditoria e opinou pela manutenção da irregularidade, com expedição da recomendação.

### 1.2.2. Posicionamento do Relator

85. É pacífico o entendimento que a inscrição de despesas em Restos a Pagar, em qualquer exercício financeiro, depende da existência de disponibilidade de caixa que a comporte, conforme assim estabelece o artigo 55, III, alínea “b”, itens 3 e 4<sup>9</sup>, da LRF.

86. Além do que, a apuração da existência ou de disponibilidade de caixa, para fazer frente aos restos a pagar processados e não processados inscritos no final do exercício financeiro, deve se dar mediante a análise das fontes de recursos em que ocorreram as respectivas inscrições. Esse mecanismo de fonte/destinação de recursos é obrigatório e atende ao comando do art. 8º, parágrafo único, e do art. 50, inciso I, ambos da LRF13.

87. Nesse mesmo sentido tem caminhado o posicionamento desta Corte de Contas:

Despesa. Restos a pagar. Frustração de repasses. Disponibilidade de caixa. Análise das fontes de recursos. Controle por fonte/destinação. 1) A fim de se evitar que ao final do exercício financeiro, em razão da frustração dos repasses de recursos conveniados, constitucionais ou legais, as obrigações contraídas pelo Poder Executivo Municipal sejam inscritas em restos a pagar processados e/ou não processados, sem saldos financeiros disponíveis para custeá-los, deve-se, ao promover o empenho das despesas respectivas, proceder à verificação da existência

<sup>9</sup> Art. 55. O relatório conterá: (...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

(...)

**3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;**

**4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;**





de disponibilidade financeira em caixa. 2) **A apuração da existência ou de disponibilidade de caixa para fazer frente aos restos a pagar processados e não processados, inscritos no final do exercício financeiro, deve se dar mediante análise das fontes de recursos em que ocorreram as respectivas inscrições, evidenciando o mecanismo obrigatório de fonte/destinação de recursos (art. 8º, parágrafo único, c/c art. 50, inciso I, da LRF).** 3) O controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Parecer 28/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 14/12/2020. Processo 166570/2018. Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 70, dez/2020) (Grifou-se)

88. Ultrapassada essa introdução, saliento que convalido os fundamentos exteriorizados pela equipe de auditoria e seguidos pelo Ministério Público de Contas para **manter o subitem 5.1.** A existência de restos a pagar inscritos à conta das Fontes 500/501, 540, 571, 600, 604, 631 e 711, em montantes superiores à disponibilidade de caixa, evidencia falhas no planejamento e na execução orçamentária, posto que foram realizados empenhos que superam as disponibilidades contidas nas respectivas fontes, culminando na apuração de insuficiência financeira. Não custa frisar que os argumentos do gestor não contestaram essa narrativa.

89. Consoante as normas da LRF supracitadas, infere-se que é dever da gestão exercer efetivo controle sobre o equilíbrio das contas públicas e, com esse propósito, adotar medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o art. 9º da LC nº 101/2000, de modo que os restos a pagar inscritos ao final do exercício estejam devidamente amparados por saldo suficiente de disponibilidades de caixa, considerado por fonte de recurso<sup>10</sup>.

90. Apesar dessas ressalvas, não se pode menosprezar que, na análise da equipe de auditoria, também restou evidenciado que, considerada a totalidade da disponibilidade de caixa verificada nas fontes de recurso, o Quociente de Disponibilidade Financeira (QDF) equivale a 1,0001, de modo que a cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, o ente público dispõe de aproximadamente R\$ 1,0001 de disponibilidade financeira.

<sup>10</sup> Essa medida também é fundamental para elidir o déficit orçamentário descrito no subitem 3.1.





91. Ademais, o gestor demonstrou, por meio da publicação do RREO relativo ao 3º bimestre de 2024, que realizou o pagamento de 93,20% do saldo de restos a pagar inscritos advindos do exercício de 2023, o que, indica que a situação não causou desequilíbrio fiscal no município.

92. Embora os fatos acima discriminados não sejam aptos a descaracterizar a irregularidade em exame, ao menos demonstram que as falhas constatadas não comprometeram a possibilidade de o ente cumprir com suas obrigações de curto prazo, relacionadas aos restos a pagar inscritos no exercício de 2023.

93. Sopesando esses fatores, **tenho que a irregularidade não tem o condão de repercutir negativamente sobre o mérito das contas.** Desse modo, **revela-se proporcional** expedir **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que implemente políticas de gestão e controle efetivo do equilíbrio fiscal, a fim de que haja disponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar por fontes de recursos, adotando, se necessárias, medidas de contingenciamento, mediante a limitação de empenho e de movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**6) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

**6.1)** Constatou-se a abertura de créditos adicionais financiados por Excesso de Arrecadação, sem a cobertura de recursos disponíveis na Fonte 700 no valor de R\$ 9.800,00. **REDAÇÃO ALTERADA**

**6.2)** Constatou-se a abertura de créditos adicionais financiados por superávit financeiro, sem a cobertura de recursos disponíveis na Fonte 701, no valor de R\$ 78.193,73. **REDAÇÃO ALTERADA**

94. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria descreveu, inicialmente, a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação a conta de recursos inexistentes no valor de R\$ 38.268,10 na Fonte 605 (Assistência Financeira da União destinada à complementação ao pagamento dos pisos salariais para profissionais da





enfermagem), de R\$ 9.701.646,10 na Fonte 700 (Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União) e de R\$ 1.010.000,00 na Fonte 701 (Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estados) (**subitem 6.1**).

95. Igualmente, a princípio, constatou a inexistência de recursos para a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro de R\$ 11.000,00 na Fonte 540 (Transferências do FUNDEB Impostos e Transferências de Impostos), de R\$ 126.737,61 na Fonte 631 (Transferências do Governo Federal referentes a Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Saúde), de R\$ 378.000,00 na Fonte 700 (Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União) e de R\$ 78.193,73 na Fonte 701 (Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estados) (**subitem 6.2**).

96. Em sua **defesa**, no que se refere ao **subitem 6.1**, o gestor aduziu que os créditos abertos por excesso de arrecadação tratavam de recursos vinculados de aplicação específica, não previstos na LOA, em consonância ao Acórdão nº 3.145/2006 deste Tribunal de Contas, que permite a abertura do crédito em fonte vinculada, independentemente do excesso de arrecadação refletir de forma efetiva na receita total.

97. Nesse campo, asseverou que, na Fonte 701, os créditos adicionais foram abertos para retomada de convênio celebrado para execução de poços artesianos, sendo esse procedimento necessário para se pleitear os recursos e proceder a abertura da licitação. Nada obstante, grifou que os repasses pertinentes não foram realizados. Acerca da Fonte 700, destacou que houve frustração de repasse do convênio para manutenção de estradas, sendo que os primeiros empenhos ocorreram somente em 2024. Por último, sobre a Fonte 605, justificou que, durante o processo de implantação do SUS, houve mudanças no cálculo dos repasses, razão pela qual o montante repassado acabou sendo menor que o planejado, todavia, sublinhou que os créditos adicionais abertos a maior não foram utilizados.

98. Quanto ao **subitem 6.2**, requereu a revisão do apontamento, pois entendeu haver divergências entre os saldos de superávit financeiro apurados no Balanço





de 2022 e os valores apresentados pela equipe de auditoria. Nessa linha, a fim de restabelecer a real situação, aduziu que, na Fonte 540, o superávit de 2022 foi de R\$ 11.052,40 e, na 631, foi de R\$ 11.576,42.

99. Ademais, destacou que ocorreram cancelamentos de restos a pagar não processados, gerando recursos nas respectivas fontes conforme Resolução de Consulta nº 8/2016: **a)** cancelamento de R\$ 115.539,35 na Fonte 631, que acrescido do superávit financeiro apurado em 2022 de R\$ 11.576,42, resulta o superávit ajustado de **R\$ 127.115,77**; **b)** cancelamento de R\$ 378.025,83 na Fonte 700, que acrescido ao superávit financeiro de 2022 de R\$ 331.135,11, resulta o superávit ajustado de **R\$ 709.160,94**; **d)** cancelamento de R\$ 5.642,82 na Fonte 701, que acrescido ao superávit financeiro de 2022 de R\$ 807.806,27, resulta o superávit ajustado de **R\$ 813.449,09**. Logo, concluiu que não houve abertura de créditos adicionais sem disponibilidade de recursos nas fontes citadas pela equipe de auditoria.

100. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria **pertinente ao subitem 6.1 acatou parcialmente as justificativas do gestor**, em razão da comprovação de que: **a)** na Fonte 605, não foi empenhado o valor de R\$ 45.956,24 do total do crédito adicional aberto, valor este superior ao apontado como recurso indisponível (R\$ 38.268,10); **b)** na Fonte 701, o crédito adicional foi aberto com finalidade específica de receber recursos do Governo do Estado, no valor de R\$ 1.010.000,00, mas como a demanda não se concretizou, os recursos não foram utilizados; e, **c)** na Fonte 700, do crédito adicional aberto de R\$ 9.701.646,10, o valor de R\$ 9.691.846,10 referiu-se a recurso do Convênio para manutenção de estradas, celebrado em 2023, porém só repassado 50% em 2024. Frente à essas razões, declarou que **permaneceu sem recursos disponíveis somente a diferença não justificada de R\$ 9.800,00**. Destarte, **manteve o subitem 6.1**, com alteração de redação.

101. Prosseguindo, amparada nas alegações do gestor, retificou os cálculos apresentados anteriormente relativos ao **subitem 6.2**, em virtude dos cancelamentos de restos a pagar não processados para a formação do superávit financeiro, nos termos da Resolução de Consulta nº 8/2016-TP. Nessa esteira, excluiu do achado as





Fontes 540, 631 e 700. Contudo, concluiu pela **permanência da irregularidade na Fonte 701**, uma vez que houve a abertura de crédito adicional no valor de R\$ 886.000,00 e o saldo era de R\$ 807.806,27, o que revela a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem a disponibilidade de recursos, no montante de R\$ 78.193,73.

102. O **Ministério Público de Contas** convergiu com a manifestação da equipe de auditoria e opinou pela **manutenção dos subitens 6.1 e 6.2**, com expedição de recomendação.

### 1.2.3. Posicionamento do Relator

103. Inicialmente, convém lembrar que o crédito adicional é autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na Lei de Orçamento e a sua abertura depende da existência de recursos disponíveis e deve ser precedida de exposição de justificativa.

104. Sob essa perspectiva, com base no artigo 43, §§ 2º e 3º da Lei nº 4.320/1964, infere-se que o gestor deve realizar um acompanhamento mensal rigoroso para verificar se os **excessos de arrecadação** estimados por fonte de recursos para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício. Caso contrário, deve adotar medidas de ajuste e limitação de despesas, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

105. Por sua vez, os recursos disponibilizados por meio da apuração de superávit financeiro, para fins de lastrear a autorização e abertura de créditos adicionais, devem ser calculados a partir das informações constantes do Balanço Patrimonial do exercício anterior e considerar cada fonte de recursos individualmente.

106. Este Tribunal de Contas tratou do assunto nas Resoluções de Consulta nºs 26/2015-TP e 43/2008, bem como na Resolução Normativa nº 43/2013 e no





Acórdão nº 3.145/2006, tendo concluído no sentido de que tanto o excesso de arrecadação como o superávit financeiro devem ser apurados por fonte de recurso.

107. Dentro desse contexto normativo e jurisprudencial, assinalo que concordo com o pronunciamento da equipe de auditoria, acompanhado pelo Ministério de Contas, **no sentido de manter os subitens 6.1 e 6.2, tendo em vista que a instrução dos autos demonstra que o gestor não conseguiu sanar a integralidade das irregularidades por meios de documentos e informações hábeis. Assim, é próprio afirmar que as irregularidades ficaram caracterizadas nas Fontes 700 e 701**, ante a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, sem a existência de recursos disponíveis.

108. Conquanto, não se pode deixar de mensurar que as alegações defensivas foram suficientes para atestar a legitimidade da maior parte dos créditos adicionais abertos, sendo certo que os valores não justificados, por não serem significativos, não comprometeram a execução orçamentária.

109. Por conseguinte, entendo pertinente **recomendar** ao Poder Legislativo Municipal que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que passe a observar, em sua plenitude, os artigos 167, incisos II e V, da CF/88 e 43, § § 2º e 3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente.

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

**7.1)** O Anexo de Riscos Fiscais elaborado pela Administração está com valores zerados.

**7.2)** As metas fiscais de resultado nominal e primário não constaram na LDO para 2023 do município.

110. Em **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria detectou que a LDO/2023 protocolada neste Tribunal (processo nº 47.646-3/2023) apresenta o Anexo de





Riscos Fiscais com valores zerados (**subitem 7.1**). Nessa esfera, acrescentou que não identificou as metas fiscais de resultado nominal e primário na LDO/2023 enviada no Sistema Aplic (**subitem 7.2**).

111. Em sua **defesa**, o gestor reconheceu que, de fato, houve erro na emissão dos anexos da LDO/2023 diante do processo de mudança de *software* de gestão no período de envio da respectiva informação ao TCE-MT. Todavia, ressaltou que as metas foram elaboradas e, para comprovar, juntou à defesa, os Anexos de Riscos e Metas Fiscais, o qual apresenta as metas do resultado primário e nominal. À vista disso, requereu a revisão do achado.

112. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria **manteve os subitens 7.1 e 7.2** uma vez que, apesar do gestor ter enviado, em sua defesa, os Anexos de Riscos Fiscais e de Metas Fiscais, o encaminhamento intempestivo dificultou a análise das contas anuais e dos resultados primário e nominal. Nada obstante, valorando os documentos enviados pelo gestor apresentou novo quadro com os resultados primário e nominal<sup>11</sup>.

113. O **Ministério Público de Contas** ratificou o entendimento da equipe de auditoria e opinou pela **manutenção dos subitens 7.1 e 7.2**.

#### 1.2.4. Posicionamento do Relator

114. Mostra-se incontroversa nos autos a ocorrência da irregularidade, razão pela qual acompanho a manifestação da equipe de auditoria e o parecer ministerial no sentido de **manter os subitens 7.1 e 7.2**.

115. A apresentação extemporânea dos referidos anexos não tem condão de sanar a irregularidade, uma vez que a ausência desse importante instrumento prejudicou o exercício do controle externo deste Tribunal de Contas.

<sup>11</sup> Doc. digital nº 502876/2024.





116. A vista disso, é necessário expedir **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal, para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que assegure o cumprimento integral do art. 4º, §§ 1º e 3º, da LRF<sup>12</sup> e que as próximas LDOs encaminhadas a este Tribunal, estejam acompanhadas dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, a fim de que este Tribunal possa exercer o controle externo com eficiência.

## 2. DAS RECOMENDAÇÕES INDICADAS PELA EQUIPE DE AUDITORIA QUE NÃO DECORRERAM DE IRREGULARIDADE

117. A 1ª Secex, em seus Relatórios Técnico Preliminar e de Defesa, com intuito de aperfeiçoar a gestão, sugeriu recomendações ao atual Chefe do Poder Executivo relacionadas à necessidade de: **a)** recomendar à Unidade de Controle Interno do município para que na emissão dos próximos pareceres sobre Contas de Governo, o Controlador Interno se manifeste acerca da adimplência ou inadimplência das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados; e, **b)** implementar medidas visando ao atendimento de 100% dos requisitos de transparência, em observância aos preceitos constitucionais e legais, tendo em vista que a Prefeitura de Planalto da Serra, em 2023, ficou em nível “básico”, pois atingiu o percentual de 39,59% dos quesitos obrigatórios. Dessa maneira, **por considerá-las relevantes, irei reiterá-las ao final deste voto.**

118. Quanto à **Política Pública de Prevenção à Violência Contra as Mulheres**, a equipe de auditoria constatou que não ficou evidenciada a adoção de medidas com vistas ao cumprimento da Lei nº 14.164/2021, razão pela qual sugeriu recomendação à Administração Municipal.

119. Pois bem. É fato notório que a educação tem um papel fundamental no combate e prevenção à violência contra a mulher, motivo pelo qual é próprio extrair que

<sup>12</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

(...)

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.





uma das finalidades da Lei 14.164/21 é exigir da Administração Pública ações que proporcionem às crianças, adolescentes, pais e educadores debates e reflexões sobre o assunto, sobretudo para torná-los capazes de contribuir efetivamente com a erradicação desse tipo de ato inaceitável.

120. Posto isso, visualizo que é **cabível a sugestão de recomendação apresentada pela equipe de auditoria**, no sentido de que sejam adotadas medidas para garantir o integral cumprimento do disposto na Lei nº 14.164/2021, de modo a incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher.

### 3. PANORAMA GERAL DAS CONTAS

121. Diante dos fundamentos apresentados neste voto, depreende-se que permaneceram **4 (quatro) irregularidades, com 6 (seis) subitens**, sendo que a única de natureza gravíssima apresenta circunstâncias atenuantes que demonstram que o apontamento não gerou desequilíbrio financeiro do município, motivo pelo qual não é suficiente para macular o exame das presentes contas anuais de governo.

122. Nessa conjuntura, para se obter um posicionamento seguro sobre o mérito das contas, torna-se imprescindível abordar outros temas relevantes ligados aos limites constitucionais e legais.

123. Por conseguinte, acentuo que na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o município destinou o correspondente a **28,34%** do total da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente das transferências estadual e federal, percentual esse superior aos 25% previstos no art. 212 da Constituição Federal.

124. Na **remuneração do magistério da Educação Básica em efetivo exercício**, constatou-se a aplicação do correspondente a **102,21%**<sup>13</sup> dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

<sup>13</sup> Receita base – R\$ 3.750.801,99 e Valor aplicado – R\$ 3.834.044,97.





Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, cumprindo o percentual mínimo de 70% disposto nos artigos 212-A, inciso XI (redação conferida pela Emenda Constitucional nº 108/2020) e 26 da Lei nº 14.113/2020.

125. No que concerne às **ações e serviços públicos de saúde**, foram aplicados **20,29%** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos que tratam o artigo 158 e a alínea “b” do inciso I, e § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal, cumprindo o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece o mínimo de 15%.

126. **A despesa total com pessoal do Poder Executivo** correspondeu a **45,68%** da Receita Corrente Líquida, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%, estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

127. O repasse ao Poder Legislativo cumpriu o limite máximo estabelecido no artigo 29-A, I, da CF/88.

128. Além da exposição acima, e, conforme já declarado na parte do voto que apreciou a irregularidade sobre déficit orçamentário, visualiza-se, de maneira geral, um cenário satisfatório no desempenho fiscal do ente. Nesse aspecto, merece ser grifado que houve economia orçamentária, suficiência financeira geral para pagar os restos a pagar processados e não processados e superávit financeiro.

129. No que tange à **Previdência**, constatou-se adimplência das contribuições previdenciárias dos segurados e patronais devidas ao RPPS e que o ente **encontra-se regular com o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)**.

130. A par do arrazoado, percebe-se que o contexto geral das contas se revela positivo. Logo, buscando primar pela coerência, na visão desta relatoria, as irregularidades remanescentes e as recomendações, que serão expedidas ao final, buscam





apenas colaborar com o aprimoramento da gestão e não implicam em uma avaliação global negativa e nem justificam a expedição de ressalvas<sup>14</sup>.

## DISPOSITIVO DO VOTO

131. Pelo exposto, **acolho em parte** o Parecer Ministerial nº 3.633/2024 e, com fundamento nos arts. 210, I, da Constituição Estadual, 62, I, da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso), 1º, I, 10, I, 172, 174 e 185 da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), **VOTO** no sentido de:

**I) emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Planalto da Serra, exercício de 2023, sob a gestão do Sr. Natal Alves de Assis Sobrinho;

**II) recomendar** ao Poder Legislativo Municipal para que, no julgamento das contas anuais de governo:

**1) determine** ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:

**a) respeite** as regras de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal), de modo a instituir e cumprir a programação orçamentária e financeira; acompanhar as metas de resultado primário e nominal, realizar limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO e outras ações cabíveis para assegurar o equilíbrio das contas públicas, com supedâneo no princípio da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, LRF);

<sup>14</sup> Em situações similares, recentemente, o Plenário deste tribunal, por meio dos processos nºs 537500/2023 e 537594/2023 emitiu parecer prévio favorável às respectivas contas, com recomendações e sem ressalvas, pois subentendeu-se que, apesar da constatação de déficit de execução orçamentária, havia atenuantes que não poderiam ser menosprezadas.





**b)** implemente políticas de gestão e controle efetivo do equilíbrio fiscal, a fim de que haja disponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar por fontes de recursos, adotando, se necessárias, medidas de contingenciamento, mediante a limitação de empenho e de movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

**c)** observe, em sua plenitude, os artigos 167, incisos II e V, da Constituição Federal e 43, §§ 2º e 3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente;

**d)** assegure o cumprimento integral do art. 4º, §§ 1º e 3º, da LRF<sup>15</sup> e que as próximas LDOs encaminhadas a este Tribunal, estejam acompanhadas dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, a fim de que se possa exercer o controle externo com eficiência;

**2) recomende** ao Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de aprimoramento de gestão, que:

**a)** seja recomendado à Unidade de Controle Interno do município que na emissão dos próximos pareceres sobre Contas de Governo, o Controlador Interno se manifeste acerca da adimplência ou

<sup>15</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

(...)

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.





inadimplência das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados;

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

**c)** adote medidas para garantir o integral cumprimento do disposto na Lei nº 14.164/2021, de modo a incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher.

132. Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 172 do RITCE/MT).

133. É como voto.

Cuiabá, MT, 18 de outubro de 2024.

*(assinatura digital)*<sup>16</sup>

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**  
Relator

<sup>16</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

