



PROCESSO Nº	8.749-1/2019 e nº 11.648-3/2020 (apenso)
ORGÃO	PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA
GESTOR	FÁBIO MARCOS PEREIRA DE FARIA – PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2019
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

Sumário

II.	RAZÕES DO VOTO	2
1.	DAS IRREGULARIDADES	2
1.1.	ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA SECEX RECEITA E GOVERNO.	2
1.1.1.	IRREGULARIDADE AA01 – ITEM 1.1	2
1.1.2.	IRREGULARIDADE DB08 – ITENS 2.1, 2.2 E 2.3	10
1.1.2.1.	ITEM 2.1.....	10
1.1.2.2.	ITEM 2.2.....	13
1.1.2.3.	ITEM 2.3.....	15
1.1.3.	IRREGULARIDADE DB99 – ITEM 3.1.....	16
1.1.4.	IRREGULARIDADE FB03 - ITEM 4.1 E 4.2.....	21
1.1.5.	IRREGULARIDADE FB13 – ITEM 5.1	27
1.1.6.	IRREGULARIDADE MB03 – ITENS 6.1 E 6.2	30
1.1.7.	IRREGULARIDADE FC13 -ITEM 7.1	31
1.1.8.	IRREGULARIDADE FC99 – ITEM 8.1	33
1.2.	ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA SECEX DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL	35
1.2.1.	IRREGULARIDADE LB99.....	35
1.2.2.	IRREGULARIDADE LB99 – ITEM 2.1	38
2.	DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	41
2.1.	SÍNTESE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCIPAIS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	43
3.	DO DESEMPENHO FISCAL	43
4.	INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO – IGFM -TCE/MT.....	45
5.	DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO	45
III.	DISPOSITIVO DO VOTO	46





PROCESSO Nº	8.749-1/2019 e nº 11.648-3/2020 (apenso)
ORGÃO	PREFEITURA MUNICIPAL DE CANARANA
GESTOR	FÁBIO MARCOS PEREIRA DE FARIA – PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2019
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. RAZÕES DO VOTO

155. No intuito de emitir o Parecer Prévio das Contas de Governo, conforme os limites estabelecidos pelo §1º do artigo 5º da Resolução Normativa n.º 10/2008 deste Tribunal de Contas, aprecio as funções políticas de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas. Aprecio, ainda, o cumprimento dos princípios constitucionais, administrativos e financeiros pela Administração Pública, bem como o cumprimento das metas e dos resultados previstos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, todos realizados no exercício de 2019.

1. **DAS IRREGULARIDADES**

156. O Relatório Preliminar da Secex de Receita e Governo apontou a ocorrência de 08 (oito) irregularidades nessas Contas Anuais de Governo, todas imputadas ao Sr. Fábio Marcos Pereira de Faria, Prefeito Municipal, as quais passo a analisar.

1.1. **Análise das Irregularidades apontadas pela Secex receita e governo.**

1.1.1. **Irregularidade AA01 – Item 1.1**

1. 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) Não aplicação nas despesas com ensino, do percentual mínimo de 25% das receitas de impostos, estabelecidos no artigo 212 da Constituição Federal.





157. O *caput* do artigo 212 da Constituição Federal impõe o dever de aplicar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das receitas de impostos nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

158. A relevância da educação é indiscutível. Trata-se de um direito público subjetivo cujo oferecimento irregular pode culminar em responsabilização da autoridade competente, conforme dispõe o art. 208, §2º, da Constituição Federal.

159. A obrigatoriedade de aplicação de, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) de recursos em educação apenas reflete o elevado grau da importância atribuída a esta política social.

160. A manutenção e o desenvolvimento do ensino possuem vários níveis, conforme destaca a Constituição Federal e ensina Marcelo Novelino:

A manutenção e o desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, deve ser assegurada por meio de ações integradas dos poderes públicos voltadas à: I) erradicação do analfabetismo; II) universalização do atendimento escolar; III) melhoria da qualidade do ensino; IV) formação para o trabalho; V) promoção humanística, científica e tecnológica do País; e VI) instituição de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (CF, art. 214).¹

161. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apurou que a Prefeitura de Canarana não aplicou o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo alcançado o percentual de 24,15% (vinte e quatro inteiros e quinze centésimos percentuais).

162. O percentual aplicado, por certo, não assegura o cumprimento do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, vulnerando a diretriz estabelecida no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 69 da Lei n.º 9.939/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

¹ NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 14 ed. rev. atual. ampl. Salvador: juspodium, 2019, p. 906.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





163. O gestor alegou que discorda do referido apontamento, uma vez que a equipe técnica se baseou em dados incorretos, enviados pela Prefeitura pelo Aplic, argumentando que deveriam ser utilizados os dados de transferências constitucionais informados pelo Banco do Brasil, a partir dos quais a base de cálculo passaria a ser R\$ 61.219.101,79 (sessenta e um milhões, duzentos e dezenove mil, cento e um reais e setenta e nove centavos), conforme quadro abaixo:

Receitas Tributárias	61.219.101,79
Impostos	14.043.891,97
IPTU	3.523.800,92
ITBI	4.360.859,88
ISSQN	5.098.712,01
Dívida Ativa+Juros e Multas	1.060.519,16
Transferências Correntes	47.175.209,82
Transferências Intergovernamentais	47.175.209,82
Transferência da União	18.658.759,97
Cota parte do FPM	14.010.319,86
Cota parte do FPM 1% Dezembro	618.254,62
Cota parte do FPM 1% Julho	370.952,77
Cota parte do ITR	3.659.232,72
Transferência do Estado	28.516.449,85
Cota parte ICMS	25.457.793,87
Cota parte IPVA	2.896.528,07
Cota parte do IPI	162.127,91
Total Geral da Receita	61.219.101,79
Aplicação devida para a Educação (25%) Art. 212 da Constituição Federal (CF)	15.304.775,45

Fonte: Documento digital nº 213382/2020, fl. 5.

164. Solicitou ainda a inclusão no cálculo das despesas com Educação dos valores relativos ao saldo de restos a pagar do Fundeb, totalizando R\$ 16.215.582,27 (dezesesseis milhões, duzentos e quinze mil, quinhentos e oitenta e dois reais e vinte e sete centavos), conforme quadro abaixo:





Total de recursos aplicados nos ensinos provenientes de impostos e transferências.	15.773.745,19
Saldo financeiro não aplicado do FUNDEB, que foi retirado pela receita recebida total na conta corrente nº 16.192-6, R\$ 148.833,78 e, na conta corrente nº 18.315-6, R\$ 2.646,33	151.480,11
Restos a pagar da fonte de recurso 18 pagos em 2019	64.954,19
Restos a pagar da fonte de recurso 19 pago em 2019	44.727,22
Restos a pagar da fonte de recurso 01 pago em 2019	180.675,56
Total aplicado	16.215.582,27
Total a aplicar correspondente a 25%	15.304.775,45
Aplicado a maior em reais	910.806,82
Aplicado em percentual	26,49%

Fonte: documento digital nº 213382/2020, fl 07.

165. Nesse sentido, a base de cálculo seria inferior e o montante gasto seria superior aos valores considerados pela Secex, razão pela qual teria ultrapassado o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) e, portanto, cumprido a legislação pertinente.

166. Pois bem.

167. O artigo 212 da Constituição Federal definiu os percentuais constitucionais de investimento na educação. Assim, cada Ente Federado ficou obrigado a destinar aqueles percentuais de sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino.

168. Nesse contexto, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, define em seu artigo 70 as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, compreendendo:

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

I - Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

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

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;





- IV - Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

169. No artigo 71 do mesmo diploma legal, estão definidas as despesas que não poderão ser computadas:

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

- I - Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

170. Desta feita, não serão todas e quaisquer despesas de atendimento ao ensino que devem compor o cálculo do aludido percentual de aplicação no ensino. Cuida-se, pois, de parcelas de receitas próprias vinculadas a despesas também próprias, independente da ocorrência de gastos ou investimentos custeados por outras fontes de recursos.

171. Assim, observa-se que quaisquer outras despesas realizadas com recursos não vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mesmo que satisfaçam necessidades da educação, não devem ser consideradas para a aferição do percentual de aplicação definido no artigo 212 da CF/88. 162.

172. Conforme salientado pela equipe técnica, a verificação do percentual de gastos na educação é feita com base nas receitas de impostos, estabelecidos no artigo 212 da Constituição Federal. No cálculo são computados todos os recursos recebidos de impostos, somados aos que deveriam ser recebidos, mas que foram retidos na fonte para formação do FUNDEB, ainda do âmbito do Governo Federal, cujo repasse já possui esse





destaque, de modo que tal recurso não compõe a receita base para verificação do limite legal.

173. Logo, a existência de saldo financeiro não aplicado nessa conta, não tem nenhuma implicação no aumento ou redução das despesas aplicadas no ensino.

174. No mesmo sentido, os restos a pagar de fontes 18 e 19 não compõem recursos de impostos, que estão nas fontes 00 e 01. Assim, também não compõem os cálculos para aferição da aplicação do mínimo legal na manutenção e desenvolvimento do ensino.

175. A equipe técnica afirma que o valor de R\$ 180.675,56 (cento e oitenta mil, seiscentos e setenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos) já foi computado nas despesas com educação do exercício de 2018, não cabendo nova inclusão neste exercício. O Ministério Público de Contas informa que tal valor não foi computado, mas nem poderia ter sido em virtude da ausência de disponibilidade de caixa.

176. Neste ponto, cabe destacar entendimento desta Corte de Contas:

Educação. Limite. Artigo 212, CF/88. Metodologia de cálculo. Apuração pela despesa liquidada. Para efeito de verificação anual do cumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas serão consideradas após a sua regular liquidação, devendo haver suficiente disponibilidade de caixa para pagamento daquelas inscritas em restos a pagar processados. Não serão computadas as despesas com ensino empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar, mesmo que haja disponibilidade de caixa ao final do exercício. (CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. REVISOR: WALDIR JÚLIO TEIS. Resolução De Consulta 14/2012 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 07/08/2012. Publicado no DOE-MT em 07/08/2012. Processo 101419/2012, grifei).

177. Coaduno com o parecer do Ministério Público de Contas e entendo pela impossibilidade de inclusão dos referidos valores, referentes ao pagamento de restos a pagar da Fonte 01, uma vez que esses devem ser considerados no exercício em que foram liquidados (2018), independentemente do exercício em que houve o efetivo pagamento (2019), desde que houvesse disponibilidade financeira de caixa.

178. Portanto, quanto à base de cálculo, entendo que é dever do gestor se atentar para a exatidão dos dados enviados por meio do Aplic, conforme impõem as Resoluções





Normativas nºs 36/2012 e 01/2019, de modo que não há razão para que as informações enviadas sejam desconsideradas.

179. Assim, concluo que as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino totalizaram R\$ 15.773.745,19 (quinze milhões, setecentos e setenta e três mil, setecentos e quarenta e cinco reais e dezenove centavos), o que correspondeu ao percentual de 24,15% (vinte e quatro inteiros e quinze centésimos percentuais) da receita de impostos e transferências, não cumprindo o limite de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212 da Constituição Federal.

180. A série histórica da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no período de 2015/2018, **indica que a administração municipal tem diminuído gradativamente tais gastos:**

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF) - Limite Mínimo fixado 25%					
ANO	2015	2016	2017	2018	2019
Aplicado - %	30,18%	30,00%	30,02%	24,84%	24,15%

Fonte: Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Exercício Atual (Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino) - art.212.CF OBS: Quando não detectada a informação no Parecer Prévio, as fontes de dados foram os relatórios técnicos das contas anuais de governo ou das tomadas de contas (exercícios anteriores).

Série Histórica - Aplicação na Educação



Fonte: Documento digital nº 169855/2020, fl. 37.

181. Da análise das informações, é possível verificar que o município de Canarana, pelo segundo ano consecutivo, não atingiu no exercício de 2019, o percentual mínimo de





25% (vinte e cinco) de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, aplicando o percentual de 24,15% (vinte e quatro inteiros e quinze centésimos percentuais).

182. Ressalto que essa irregularidade, por si só, é suficiente para ensejar Parecer Contrário à Aprovação destas Contas Anuais de Governo, mormente por se tratar do segundo ano seguido.

183. Cumpre ressaltar que uma das consequências da não aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino é a possibilidade do ente federativo municipal não receber transferências voluntárias, nos termos do artigo 25, §1º, IV, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal. E, ainda mais grave é a hipótese de intervenção estadual no Município, de acordo com o disposto em seu artigo 35, inciso III, da Constituição Federal.

184. Neste aspecto, este Tribunal de Contas possui reiterado entendimento no sentido de que, quando não cumprido do percentual constitucional mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a medida que se impõe é a inclusão, no orçamento seguinte, do percentual necessário para completar a aplicação mínima:

Educação. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Mínimo constitucional. Inclusão no exercício seguinte de percentual não aplicado. Quando não atendido o percentual mínimo constitucional na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino – artigo 212, CF/1988 –, a diferença percentual não aplicada deve ser incluída no orçamento do ente federado para o exercício subsequente. (TCE-MT, Acórdão 485/2017-TP, Data de julgamento: 12/12/2017)

185. Tal entendimento acompanha a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que a jurisprudência desta Suprema Corte é assente no sentido da possibilidade da compensação, pelo Município, em exercícios fiscais futuros, do percentual da receita resultante de impostos que deixou de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (RE 723951/MG, 10 de junho de 2014, Ministro RICARDO LEWANDOWSKI).

186. Por todo o exposto, acompanho a equipe técnica e o Ministério Público de Contas e voto no sentido de considerar caracterizada a irregularidade do subitem 1.1, classificada como AA 01_Limites Constitucionais/Legais_Gravíssima_01 (Aplicação de 24,15% na educação, quando a Constituição exige 25% de aplicação na área).

187. Proponho, ainda, expedição de recomendação ao Poder Legislativo Municipal, para que determine ao Chefe do Poder Executivo que: 1) promova a inclusão,





no orçamento seguinte, da diferença percentual de 1,01% (um vírgula zero um por cento), na aplicação com manutenção e desenvolvimento do ensino, como forma de compensação pelo não cumprimento do percentual constitucional de 25%, nos exercícios de 2018 e 2019; 2) promova ações planejadas, a fim de garantir a aplicação da receita resultante de impostos nas ações e serviços públicos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a assegurar o cumprimento do mínimo constitucional de aplicação de recursos na educação previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

188. Ainda, fixo a apreciação quanto à compensação da aplicação mínima de 26,01% (vinte e seis inteiros e um centésimo por cento) da receita base com a manutenção e desenvolvimento do Ensino como ponto de controle para o exame das Contas Anuais do exercício de 2021, uma vez que as presentes contas estão sendo apreciadas no primeiro quadrimestre de 2021.

1.1.2. Irregularidade DB08 – Itens 2.1, 2.2 e 2.3

2. 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).

2.1 Não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA, em atendimento ao art. 48, § 1º, inc. I da LRF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

2.2 Publicação da Lei Orçamentária Anual no site oficial e no Portal Transparência da Prefeitura sem os anexos obrigatórios que a acompanham, inobservando a obrigatoriedade de publicação e de realização de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, de acesso ao público, nos termos art. 48 Lei Complementar nº 101/2000. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

2.3 Deixar de disponibilizar na Câmara Municipal, as contas do exercício de 2019 para consulta dos cidadãos.

1.1.2.1. Item 2.1

189. O princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal embasa o princípio da transparência na gestão fiscal, trazido pela Lei Complementar nº 101/2007 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.





§ 1º A transparência será assegurada também mediante

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.”

190. A participação popular na elaboração do orçamento público é importante instrumento de *accountability* que homenageia a Democracia e auxilia a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas.

191. A necessidade de realização de audiência para participação da população na elaboração da Lei Orçamentária Anual é tema pacificado nesta Corte de Contas:

Transparência. Peças de planejamento e orçamento. Elaboração e discussão. Avaliação de metas fiscais. Audiências públicas. 1) O Poder Executivo deve realizar audiências públicas durante as etapas de elaboração e de discussão dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) - art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF -, de forma a assegurar a transparência da gestão fiscal e oportunizar a participação popular na definição das políticas públicas e o exercício do controle social, independentemente de outras audiências que podem ser realizadas pelo Poder Legislativo após o recebimento desses projetos. 2) A demonstração da avaliação do cumprimento das metas fiscais deve ser realizada quadrimestralmente em audiência pública, nos termos do que dispõe o art. 9º, § 4º, da LRF. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: ISAIAS LOPES DA CUNHA. Parecer 65/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 14/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 30/11/2017. Processo 258997/2015). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 42, nov/2017).

192. No caso em tela, verifiquei que o gestor aportou aos autos:

- i. Edital nº 09/2019, de 21/05/2019, que torna público Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre (documento digital nº 213382/2020, fl 09);
- ii. Lista de presença da audiência pública de prestação de contas do 1º quadrimestre de 2019 (documento digital nº 213382/2020, fl 10/13); que afirma ter sido publicada no Diário Oficial de Contas nº 1627;
- iii. Edital nº 05/2019, de 12/09/2019, de convocação para Audiência Pública de prestação de contas e avaliação de cumprimento de metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2019 (documento digital nº 213382/2020, fl 14);
- iv. Lista de presença da audiência pública de prestação de contas do 2º quadrimestre (documento digital nº 213382/2020, fl 15/18);
- v. Edital nº 01/2020, de 28/01/2020, de convocação para Audiência Pública de prestação de contas e avaliação de cumprimento de metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre de 2019 (documento digital nº 213382/2020, fl 19); e





- vi. Lista de presença da audiência pública de prestação de contas do 3º quadrimestre (documento digital nº 213382/2020, fls 20/23).

193. Nos autos em apenso (processo nº 373800/2018, documento digital nº 262086/2018), referente à Lei Orçamentária Anual – LOA, constam às fls. 73/89 documentos relativos à audiência de prestação de contas do 2º quadrimestre de 2018. Na informação técnica juntada aos referidos autos, a unidade de instrução afirma que:

Em consulta ao site da Prefeitura, constatou-se a divulgação do Edital de convocação para Audiência Pública, link <http://canarana.mt.gov.br/novoportal/sic.html> disponibilizado em 10/05/2018 para apresentação e discussão do Pré-Projeto que estima receita e fixa despesa para o exercício de 2019 da LOA, o que caracteriza cumprimento do princípio da publicidade e dos requisitos de transparência pública exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além dos meios oficiais de publicação visando obtenção de informações complementares sobre a realização das audiências foram efetuadas consultas ao Sistema Aplic, tendo como critérios de seleção os documentos encaminhados pela Prefeitura referente ao exercício de 2019 classificados como “Consulta aos documentos da LOA e constatou-se que os documentos comprobatórios da realização do evento não foram encaminhados a este Tribunal.²

194. Em consulta ao link informado pela equipe técnica, encontrei o Edital nº 04/2018 e o “Convite audiência pública comunidade”, ambos disponibilizados em 08/08/2018, informando a realização de audiência para apresentação e discussão do Projeto de LOA:

CONVITE

O Prefeito Municipal de Canarana - MT, Sr. Fábio Marcos Pereira de Faria, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Responsabilidade Fiscal), vem por meio deste, *convidar Vossa Senhoria* para participar da **Audiência Pública para Apresentação e discussão do Pré-Projeto que Estima Receita e Fixa despesas para o exercício de 2019 - LOA.**

Dia: 23/08/2018

Local: Plenário da Câmara Municipal

Horário: 19:00 h

Fábio Marcos Pereira de Faria
Prefeito Municipal

² Processo nº 373800/2018, documento digital nº 61810/2020, fl. 05.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





195. No Relatório Técnico de Defesa³, a unidade de instrução afirma que “no doc. digital 262076, nas folhas 59 a 78, constam todos os documentos necessários para comprovar a realização da audiência, tais como edital de convocação, ata da audiência e lista de presença com assinaturas. Isso posto esta irregularidade fica sanada.”.

196. Todavia, o documento digital 262076/2018, juntado aos autos em apenso nº 373796/2018, refere-se ao Projeto de LDO, e não da LOA, conforme observado também pelo Ministério Público de Contas.

197. Portanto, considerando a ausência de qualquer documento que comprove a efetiva realização da audiência de audiência pública para elaboração e discussão da LOA, em dissonância com a Secex de Receita e Governo, **coaduno com o entendimento do Parquet de Contas e entendo caracterizada a irregularidade apontada no item 2.1, legalmente descrita como “DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08.** Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas.

1.1.2.2. Item 2.2

198. Passo a analisar o item “2.2 Publicação da Lei Orçamentária Anual no site oficial e no Portal Transparência da Prefeitura sem os anexos obrigatórios que a acompanham, inobservando a obrigatoriedade de publicação e de realização de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, de acesso ao público, nos termos art. 48 Lei Complementar nº 101/2000. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA “.

199. A publicação dos anexos obrigatórios que compõem a Lei Orçamentária Anual – LOA é parte da transparência na gestão fiscal e da publicidade exigida pela Constituição.

200. Nesse contexto, Abraham explica⁴:

Basicamente, podemos destacar os seguintes mecanismos de transparência contidos na lei: a) incentivo à participação popular na discussão e na elaboração das peças orçamentárias, inclusive com a realização de audiências públicas; b) ampla divulgação por diversos mecanismos, até por meios eletrônicos, dos relatórios, pareceres e demais documentos da gestão fiscal; c) disponibilidade e

³ Processo nº 87491/2019, documento digital nº 264526/2020, fl. 7.

⁴ Curso de direito financeiro brasileiro/Marcus Abraham. – 5. ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 394.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





publicidade das contas dos administradores durante todo o exercício; d) emissão de diversos relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária.

201. Destarte, a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação estipula que a divulgação de dados e informações em local de fácil acesso é dever dos órgãos e entidades públicas, bem como é obrigatória a divulgação dessas informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores.⁵

202. No caso em tela, em consulta ao portal <http://canarana.mt.gov.br/novoportal/sic.html>, constatei que, de fato, não houve a publicação dos anexos que compõem a LOA.

203. Nesse sentido, é insuficiente a argumentação do gestor no sentido de que a *internet* do Município de Canarana poderia estar fora do ar no momento da consulta efetuada pela Secex de Receita e Governo. Isso porque foram efetuadas consultas em diferentes dias e horários, tanto pela Secex quanto pelo Ministério Público de Contas e por mim, e em nenhuma delas foram localizados os anexos obrigatórios.

204. Ressalto que a publicação dos anexos obrigatórios é fundamental, ainda que de forma simplificada, limitando-se a indicar o link de acesso, conforme entendimento desta Corte de Contas:

Transparência. Publicidade. LOA e anexos. Publicação simplificada. Portal eletrônico. Para fins de transparência e publicidade previstas no art. 48 da LRF, não se mostra razoável exigir a publicação da LOA e de todos os seus anexos na imprensa oficial, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode gerar, bastando que a publicação se dê de forma simplificada com a indicação de link do portal eletrônico da Administração Municipal em que se poderá ter acesso à integralidade da peça orçamentária. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: VALTER ALBANO. Parecer 24/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 01/12/2020. Processo 88064/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 70, dez/2020).

205. Ocorre que, no caso em exame, não houve qualquer publicação dos anexos da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2019, razão pela qual coaduno com os

⁵LAI: "Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*)." Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e **considero caracterizada a irregularidade apontada no item 2.2, legalmente descrita como “DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08**. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas.

1.1.2.3. Item 2.3

206. Passo a analisar o item “2.3 Deixar de disponibilizar na Câmara Municipal, as contas do exercício de 2019 para consulta dos cidadãos.”

207. A adoção de transparência nas contas públicas municipais é requisito constitucional para a fiscalização exercida pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, e do sistema de controle interno. A Constituição da República estipulou que as contas do Município deverão ficar à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, anualmente:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

208. A Lei Complementar nº 101/2000 dispõe:

“Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.”

209. O legislador infraconstitucional ampliou a obrigação de disponibilidade de transparência nas contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, para que fiquem disponíveis durante todo o exercício, para consulta e apreciação dos cidadãos e das instituições da sociedade.

210. O Prefeito de Canarana-MT juntou aos autos: 1) cópia do Ofício nº 01/2020, datado de 29/01/2020, por meio do qual encaminha as Contas Anuais de 2019 à Câmara





Municipal para apreciação; e 2) comprovante de Protocolo nº 51/2020, datado de 21/02/2020, na Câmara Municipal de Canarana com o assunto “Contas Anuais de Governo relativas a 2019”. Argumentou que foi uma falha de sua equipe e que se trata de mera formalidade⁶.

211. A equipe técnica e o Ministério Público de Contas consideraram insuficientes os referidos documentos devido à baixa resolução dos mesmos e, também, em face da Declaração do Presidente da Câmara Municipal de Canarana informando que, em 20/02/2020⁷, as Contas de Governo do Poder Executivo Municipal ainda não se encontravam à disposição dos cidadãos.

212. Conforme já dito, os princípios da publicidade e da transparência na gestão fiscal são fundamentais aos controles social e externo, não se tratando de mera formalidade. Nesse sentido, coaduno com os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e **considero caracterizada a irregularidade apontada no item 2.3, legalmente descrita como “DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08**. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas.

213. Em assim sendo, em consonância com o *Parquet* de Contas, proponho a expedição de recomendação ao Legislativo Municipal para que, quando do julgamento das contas, determine ao Poder Executivo que a) realize a audiência de discussão e elaboração da LOA, com o devido registro em ata (item 2.1); b) proceda à disponibilização e publicação dos documentos obrigatórios constantes na Lei Orçamentária Anual (item 2.2); c) disponibilize na Câmara Municipal as contas do exercício, para consulta popular, nos termos do artigo 49, da Lei Complementar nº 101/2000 (item 2.3).

1.1.3. Irregularidade DB99 – Item 3.1

3. 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) Insuficiência de R\$ 2.290.346,44 (dois milhões, duzentos e noventa mil, trezentos e quarenta e seis reais e quarenta e quatro reais) para pagamento de

⁶ Documento digital nº 213382/2020, fl. 25.

⁷ Relatório Técnico Preliminar, documento digital nº 169855/2020, fl. 193.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





restos a pagar processados e não processados nas fontes, 00, 01, 15, 22, 25, e 32, demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, § 1º da LRF.

214. Preambularmente, reforço a preocupação desta Corte de Contas em evitar que administrações com expressivos saldos de dívidas de curto prazo, acumuladas durante os exercícios da gestão, repassem as dívidas aos exercícios seguintes, acumulando-as no último ano de mandato e para então transferi-las aos próximos governantes.

215. O art. 36 da Lei nº 4.320/1964 conceitua a despesa denominada “restos a pagar” como aquela empenhada, mas não paga, até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

216. A despesa empenhada pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício e o seu não pagamento pode gerar o acúmulo de dívidas junto a fornecedores, comprometendo as receitas futuras e aumentando as dificuldades para a gestão das finanças públicas.

217. Cabe destacar que até a edição da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, era comum a inscrição de despesas em restos a pagar, mesmo sem o cumprimento das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual, promovendo a já citada “rolagem da dívida”.

218. Nesse sentido, o supramencionado diploma legal, procurando inibir esse tipo de conduta, regulamentou em seu art. 42, que:

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão consideradas os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

219. A partir dessa determinação, a inscrição de despesas em restos a pagar se tornou restrita à disponibilidade de caixa do ente no momento da inscrição.

220. Aliada às disposições do artigo colacionado, devem ser consideradas as disposições do §1º, do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que:

“a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das





contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

221. Com vistas ao cumprimento das disposições relativas à responsabilidade na gestão fiscal, a legislação criou instrumentos para auxiliar no cumprimento de um de seus mais importantes e necessários pilares, que é o equilíbrio fiscal, oportunizando a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, previstas no art. 9º da Lei em comento.

222. No presente caso, a Secex de Receita e Governo apresentou o seguinte quadro demonstrativo das insuficiências financeiras detectadas:

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 (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 (E)	Insuficiência 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\$ 408.032,29	R\$ 47.484,52	R\$ 298.918,01	R\$ 0,00	R\$ 484.490,94	R\$ 0,00	-R\$ 422.861,18	R\$ 21.440,00	-R\$ 444.301,18
	R\$ 408.032,29	R\$ 47.484,52	R\$ 298.918,01	R\$ 0,00	R\$ 484.490,94	R\$ 0,00	-R\$ 422.861,18	R\$ 21.440,00	-R\$ 444.301,18
RECURSOS VINCULADOS									
01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	R\$ 11.261,65	R\$ 6.008,51	R\$ 46.942,66	R\$ 0,00	R\$ 182.222,36	R\$ 0,00	-R\$ 223.911,88	R\$ 0,00	-R\$ 223.911,88
18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB	R\$ 703.391,60	R\$ 0,00	R\$ 160.295,83	R\$ 0,00	R\$ 111.540,39	R\$ 0,00	R\$ 431.555,38	R\$ 0,00	R\$ 431.555,38
15, 22, 25, 32 - Outros Recursos Vinculados à Educação	R\$ 551.649,37	R\$ 8,80	R\$ 60.604,88	R\$ 0,00	R\$ 9.552,62	R\$ 0,00	R\$ 481.483,07	R\$ 2.103.616,45	-R\$ 1.622.133,38
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	R\$ 605.994,16	R\$ 5.903,86	R\$ 224.517,94	R\$ 260,16	R\$ 146.564,69	R\$ 0,00	R\$ 228.747,71	R\$ 1.124,42	R\$ 227.623,29

223. O gestor argumentou que o saldo positivo de R\$ 227.623,29 (duzentos e vinte e sete mil, seiscentos e vinte e três reais e vinte e nove centavos), da fonte 02, pode ser usado para compensar os saldos negativos das fontes 00 e 01, resultando no montante negativo de R\$ 440.589,77 (quatrocentos e quarenta mil, quinhentos e oitenta e nove reais e setenta e sete centavos), que não comprometeria a gestão do município.

224. Alegou, também, que o saldo negativo das fontes 15, 22, 25 e 32 se referem à nota de empenho nº 8.255, de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), que





seria financiado pelo Convênio nº 45/2019 firmado com a Secretaria de Estado de Educação para a reconstrução da Escola 31 de março. Juntou documentos quase ilegíveis às fls. 27/29 da Defesa⁸ para demonstrar que mais da metade do financiamento foi liquidado e coberto pelas liberações financeiras do Governo Estadual, confira-se:

DATA	OCORRÊNCIA	VALOR	DOCUMENTO	HISTÓRICO
09/07/2019	Liquidação	419.466,87	14101.0001.19.027931-4	PROCESSO Nº 122504/2019 - 1ª MEDIÇÃO DO TERMO DE CONVÊNIO Nº 0045-2019 - CUJO O OBJETO É "RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO NO MUNICÍPIO DE CANARANA/MT.
10/07/2019	Nota de Ordem Bancária (NOB)	419.466,87	14101.0001.19.027937-2	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001190225314
16/02/2020	Liquidação	419.466,87	14101.0001.20.000296-5	PROCESSO Nº 122504/2019 - 2ª MEDIÇÃO DO TERMO DE CONVÊNIO Nº 0045-2019 - CUJO O OBJETO É "RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO NO MUNICÍPIO DE CANARANA/MT.
11/02/2020	Nota de Ordem Bancária (NOB)	419.466,87	14101.0001.20.001117-7	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001200002968
17/04/2020	Liquidação	419.466,87	14101.0001.20.007283-3	PROCESSO Nº 122504/2019 - 3ª PARCELA DO CONVÊNIO 0045/2019 - 3ª MEDIÇÃO - REFERENTE A RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO - CANARANA/MT
17/04/2020	Nota de Ordem Bancária (NOB)	419.466,87	14101.0001.20.007913-8	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001200073821
17/07/2020	Liquidação	419.466,87	14101.0001.20.027804-2	PROCESSO Nº 122504/2019 - 4ª PARCELA DO CONVÊNIO 0045/2019 - REFERENTE RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO - CANARANA/MT
20/07/2020	Nota de Ordem Bancária (NOB)	419.466,87	14101.0001.20.029766-8	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001200279042

225. Em consulta ao portal <http://portal.fiplan.mt.gov.br/despesa-por-credor> constatei que a Prefeitura de Canarana recebeu o montante total do financiamento, dois milhões e quinhentos mil reais, porém somente em janeiro de 2021 foi liquidada a última parcela:

⁸ doc. Digital nº 213382/2020.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima
Telefones: (65) 3613-7188 / 2955
e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

14101 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

DATA: 18/06/2019 PEDIDO DE EMPENHO: 14101.0001.19.021869-1 EMPENHO: 14101.0001.19.022472-5

Credo: 1995.08081-3

Nome: Prefeitura de Canarana

Endereço:

Bairro:

Complemento:

Cidade: Canarana - MT

CEP:

Fone:

Identificação: CNPJ - 15.023.922/0001-91

Dotação Orçamentária: 14101.0001.12.368.398.2217.0400.444000000.100.4.1

Tipo de Despesa: 8 - Transferências

Tipo de Recurso: Normal

Nº CAD:

Tipo de Empenho: Global

Data Limite Prestação de Contas:

Histórico: TR Nº 008/2019/SUIE/SAEX/SEDUC (fls. 1058 a 1059). Emissão de PED referente a Proposta de Termo de Convênio Nº 0045-2019, de interesse da Prefeitura Municipal de Canarana/MT - que tem por objeto a "Reconstrução da Escola Estadual 31 de Março, no município de Canarana/MT. Conforme Despacho Nº 640/2019/SUIE/SEDUC-MT (fls. 1072) e Despacho: 1388/2019 - SEDUC/CCP com o De Acordo da SUFIN (fls. 1074) do referido Processo.

Controles Financeiros:

Valor do Empenho:	2.500.000,00	Total Estornado:	0,00
Total Liquidado:	2.500.000,00	Total Pago:	2.500.000,00
Saldo a Liquidar:	0,00	Saldo a Pagar:	0,00
Total Recolhido:	0,00	Total Cancelado RP:	0,00

DATA	OCORRÊNCIA	VALOR	DOCUMENTO	HISTÓRICO
10/07/2019	Liquidação	416.666,67	14101.0001.19.023531-4	PROCESSO Nº.122504/2019 - 1ª MEDIÇÃO DO TERMO DE CONVÊNIO Nº.0045-2019 - CUJO O OBJETO É "RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO NO MUNICÍPIO DE CANARANA/MT.
10/07/2019	Nota de Ordem Bancária (NOB)	416.666,67	14101.0001.19.036557-2	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001190235314
10/02/2020	Liquidação	416.666,67	14101.0001.20.000396-5	PROCESSO Nº.122504/2019 - 2ª MEDIÇÃO DO TERMO DE CONVÊNIO Nº.0045-2019 - CUJO O OBJETO É "RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO NO MUNICÍPIO DE CANARANA/MT.
11/02/2020	Nota de Ordem Bancária (NOB)	416.666,67	14101.0001.20.001117-7	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001200003965
17/04/2020	Liquidação	416.666,67	14101.0001.20.007383-1	PROCESSO Nº 122504/2019 - 3ª PARCELA DO CONVÊNIO 0045/2019 - 3ª MEDIÇÃO - REFERENTE A RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO - CANARANA/MT
17/04/2020	Nota de Ordem Bancária (NOB)	416.666,67	14101.0001.20.007913-8	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001200073831
17/07/2020	Liquidação	416.666,67	14101.0001.20.027804-2	PROCESSO Nº 122504/2019 - 4ª PARCELA DO CONVÊNIO 0045/2019 - REFERENTE RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO - CANARANA/MT
20/07/2020	Nota de Ordem Bancária (NOB)	416.666,67	14101.0001.20.029766-6	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001200278042
23/09/2020	Liquidação	416.666,67	14101.0001.20.038815-8	PROCESSO Nº 122504/2019 - 5ª PARCELA DO CONVÊNIO 0045/2019 - REFERENTE RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO - CANARANA/MT
23/09/2020	Nota de Ordem Bancária (NOB)	416.666,67	14101.0001.20.040094-7	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001200388158
21/01/2021	Liquidação	416.666,65	14101.0001.21.000186-3	PROCESSO Nº 122504/2019 - 6ª PARCELA DO TERMO DE FOMENTO Nº 0045/2019 - RECONSTRUÇÃO DA EE 31 DE MARÇO
22/01/2021	Nota de Ordem Bancária (NOB)	416.666,65	14101.0001.21.000326-2	Pagamento do Empenho 141010001190224725 e Liquidação 141010001210001863

226. Portanto, verifico que o saldo negativo das fontes 15, 22, 25 e 32, totalizando R\$ 1.622.133,38 (um milhão, seiscentos e vinte e dois mil, cento e trinta e três reais e trinta





e oito centavos) realmente deveu-se ao referido Convênio, cujas transferências somente foram finalizadas em 2021.

227. Quanto aos demais valores, equivoca-se o gestor ao afirmar a possibilidade de uso do saldo da fonte 02 para compensar os débitos das fontes 00 e 01, razão pela qual não procede a argumentação de que a insuficiência seria, de fato, menor que a apontada pela equipe técnica.

228. Nesse sentido, coaduno com os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e considero caracterizada a irregularidade apontada no item 3.1, classificada como 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.

229. Em assim sendo, em consonância com o *Parquet* de Contas, proponho a expedição de recomendação ao Legislativo Municipal para que, quando do julgamento das contas, determine ao Poder Executivo que se abstenha de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa, verificando e controlando, por fonte, os saldos dos restos a pagar, procedendo ao cancelamento dos Restos a Pagar não processados, ao contingenciamento de despesas e/ou realocações de recursos, de modo que, ao final do exercício, haja recursos suficientes para cobertura dos restos a pagar de todas as fontes.

1.1.4. Irregularidade FB03 - Item 4.1 e 4.2

4. 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).

4.1) Abertura de crédito adicionais por excesso de arrecadação, no valor de R\$ 1.154.273,89 (um milhão, cento e cinquenta e quatro mil, duzentos e setenta e três reais e oitenta e nove centavos), sem a existência de excesso de recursos nas respectivas fontes. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4.2) Abertura de crédito adicional no valor de R\$ 20.071.478,84 (vinte milhões, setenta e um mil, quatrocentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), com base em operações de créditos que não existiram. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS





230. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, conforme conceito trazido pelo artigo 40 da Lei nº 4.320/1964. Portanto, permitem o reforço e a abertura de novas dotações para ajustar o orçamento aos objetivos a serem atingidos pela Administração Pública.

231. A Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 43, dispõe que:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

232. Com base neste artigo, os créditos adicionais se dividem em suplementares, especiais e extraordinários.

233. Os créditos suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária, conforme a previsão do artigo 41, inciso I, da Lei nº 4.320/1964.

234. Ademais, os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, conforme previsão do artigo 41, inciso II da Lei nº 4.320/1964.

235. Por fim, os créditos extraordinários são destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, consoante dispõe o artigo 41, inciso III da Lei nº 4.320/1964.

236. Fundamental expor que a abertura de um crédito adicional é formalizada por um Decreto do Executivo, porém, depende de prévia autorização legislativa, de acordo com





a Lei nº 4.320/1964, artigo 42. A única ressalva se encontra na Constituição Federal, no §8º do artigo 165, que permite que a autorização de criação dos créditos suplementares conste da própria lei orçamentária.

237. Convém ponderar que, para os créditos que dependem de autorização legislativa, nas hipóteses não previstas nas leis orçamentárias anuais, o Poder Executivo deve encaminhar projeto de lei ao Legislativo; e, somente após a aprovação e publicação da lei, é que será editado o decreto de abertura do crédito.

238. Quanto aos créditos extraordinários, a Lei nº 4.320/1964, no seu artigo 44, dispõe que devem ser abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

239. Para reforçar a necessidade de se observar os procedimentos legais para a abertura de créditos adicionais, a Constituição da República trata no artigo 167, incisos II e V:

“Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)”

240. Quanto aos recursos tratados no texto constitucional, entende-se os recursos não comprometidos, descritos no seu § 1º, incisos de I a IV, do artigo 43, da Lei nº 4.320/1964:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

241. Condizente informar que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso possui entendimento acerca do cálculo do superávit financeiro:

“Resolução Normativa nº 43/2013 (DOC, 10/12/2013). Contabilidade. Resultado da execução orçamentária. Apuração e valoração. Diretrizes.





1. Resultado da Execução Orçamentária: diferença entre a receita orçamentária executada (arrecadada) no período e a despesa orçamentária executada (empenhada) no período.
2. Superávit de execução orçamentária: diferença positiva entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.
3. Déficit de execução orçamentária: diferença negativa entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.
4. O Resultado de execução orçamentária, no final no exercício, será sempre apurado pela despesa empenhada, enquanto que, durante o exercício, pela liquidada.
5. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, também deve-se considerar a despesa efetivamente realizada, ou seja, cujo fato gerador já tenha ocorrido, mas que não foi empenhada no exercício (regime de competência), a exemplo da despesa com pessoal e respectivos encargos não empenhados no exercício ao qual pertencem.
6. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, deve-se considerar juntamente com a receita arrecadada no exercício o valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior utilizado para abertura ou reabertura de créditos adicionais.
7. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação. 64 Esta decisão também consta do tema "Despesa". 67 TCE-MT – Consolidação de Entendimentos Técnicos – 11ª Edição
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.
9. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser considerado como atenuante do déficit orçamentário quando sua vinculação for compatível com as despesas que deram origem ao déficit.
10. No cálculo do Resultado de Execução Orçamentária também deve-se levar em consideração a existência no Ente de RPPS superavitário, ou seja, RPPS que não dependa de aportes financeiros do Tesouro, cuja arrecadação seja superior às despesas do RPPS. Nesse caso, o valor das receitas e das despesas do RPPS devem ser expurgados do cálculo do Resultado de Execução Orçamentária.
(...)"

242. Além disso, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso também possui posicionamento pacífico acerca do excesso de arrecadação:

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

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





GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima
Telefones: (65) 3613-7188 / 2955
e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).

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

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

5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

6. A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. 177 Esta decisão também consta do assunto "Contabilidade". 196 TCE-MT – Consolidação de Entendimentos Técnicos – 11ª Edição

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

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

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

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

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

243. Pois bem, passa-se a decidir a matéria meritória.

244. Após análise da Defesa, a unidade de instrução alterou o apontamento excluindo o valor cuja dotação orçamentária foi bloqueado e é de R\$ 1.750.000,00 (um milhão, setecentos e cinquenta mil reais), relativo ao Decreto nº 3.014/2019 e previsto na

Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto

25





Lei nº 1.467/2019, tendo em vista se basear nos Contratos de Repasse nºs 851391/2017 e 883779/2019⁹, celebrados com a Caixa Econômica Federal, por intermédio do Ministério da Saúde.

245. Em relação ao valor de R\$ 20.071.478,84 (vinte milhões, setenta e um mil, quatrocentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), apontado no item 4.2, o gestor alegou que tais créditos foram abertos como pré-requisito para a concretização das respectivas operações de crédito, mas, ao final, também restou devidamente excluído do achado em virtude do efetivo bloqueio da dotação orçamentária.

246. No entanto, a equipe técnica manteve o apontamento no que se refere ao valor de R\$ 504.400,00 (quinhentos e quatro mil e quatrocentos reais), resultante da soma de créditos adicionais abertos na fonte 15, por meio de quatro decretos. Concluiu que tais créditos, abertos com base na Lei nº 1.459, cuidam de recursos para despesas vinculadas da educação, proveniente do FNDE, para despesas correntes, cujo excesso não se concretizou.

247. Inobstante a exclusão dos valores cuja dotação orçamentária foi bloqueada, com a qual concordo, verifico que, de fato, o gestor incorreu na irregularidade ao efetuar a abertura de créditos sem a existência do excesso de recursos na respectiva fonte.

248. Nesse sentido, coaduno com os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e considero caracterizada a irregularidade apontada no item 4.1, classificada como 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).

249. Destaco que se trata de **reincidência** na irregularidade classificada como FB03, que também restou caracterizada nas Contas da Prefeitura de Canarana relativas ao exercício de 2018¹⁰, atraindo a aplicação do art. 194, §1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

⁹ Documento digital nº 213382/2020, fls. 172 a 195.

¹⁰ Parecer Prévio nº 125/2019-TP. Disponível em:
https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/166472/ano/2018/num_decisao/125/ano_decisao/2019
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





1.1.5. Irregularidade FB13 – item 5.1

5. 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).

5.1) As projeções de resultado primário da LOA/2019 foram elaboradas de forma incompatível com as projeções de metas de resultado primário e/ou nominal estabelecidos na Lei de Diretrizes em desconformidade com o art. 5º da LRF.

250. O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

251. O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Por sua vez, a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO, ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, se torna o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.¹¹

252. A Constituição Federal, no art. 165, inciso III e §5º, determina que lei de iniciativa do Poder Executivo estabeleça o orçamento anual, o qual compreenderá os Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social, abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

253. A LOA se divide em três espécies de orçamentos: o primeiro é o Orçamento Fiscal, que abrange os três poderes, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Compreende, também, as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais controladas que recebam quaisquer recursos do Tesouro Nacional, exceto as que percebam unicamente sob a forma de participação acionária, pagamento de serviços prestados, ou fornecimento de bens,

¹¹<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





pagamento de empréstimo e financiamento concedidos e transferências para aplicação em programa de financiamento.

254. A segunda categoria é a de Orçamento de Investimentos das Estatais, as quais, operando nas condições e segundo as exigências do mercado, não teriam obrigatoriedade de ter suas despesas e receitas operacionais destas empresas incluídas no orçamento público. As despesas de custeio das empresas estatais vinculadas ao Executivo - entendidas como empresas públicas e sociedades de economia mista, subsidiárias, controladas - terão seus orçamentos organizados e acompanhados, mas não são apreciadas pelo Legislativo.

255. Nesse sentido, ensina Rogério Grof:

A inclusão de seus investimentos é justificada na medida em que tais aplicações contam com o apoio do orçamento fiscal e até mesmo da seguridade que fornecem os recursos ou com o apoio do Tesouro, que concede aval para as operações de financiamento, ou com "lucros e excedentes" de aplicações de recursos públicos. Por uma questão de racionalidade, transparência e a fim de evitar a dupla contagem, não se incluem neste orçamento as programações de estatais cujos trabalhos integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social.¹²

256. Por fim, o Orçamento da Seguridade Social constitui o detalhamento dos montantes de receitas vinculadas aos gastos da seguridade social - especialmente as contribuições sociais nominadas no art. 195 da Constituição. Compreende, também, outras contribuições que lhes sejam asseguradas ou transferidas pelo orçamento fiscal, bem como o detalhamento das programações relativas à saúde, à previdência e à assistência social que serão financiadas por tais receitas. Esse orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

257. O art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, prevê o seguinte:

"Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4o;

¹² GROF, Rogério. **O orçamento público e o exercício da cidadania**. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33825/o-orcamento-publico-e-o-exercicio-da-cidadania>>
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto

Comentado [LCDA1]: Artigo O orçamento público e o exercício da cidadania



Rogério Grof





II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a)(VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

258. Observo que no presente caso o dispositivo acima não foi respeitado, uma vez que a LOA do Município de Canarana, exercício de 2019, restou incompatível com a LDO. E, apesar da previsão legal de revisão das metas, foi constatado que a revisão não foi feita.

259. Ademais, equivoca-se o gestor ao afirmar que essa incompatibilidade não ensejaria apontamento de irregularidade. Primeiro, por se tratar de descumprimento de dispositivo legal. Segundo, porque a Resolução de Consulta nº 10/2013, citada pelo defendente, não afirma o que ele alega. Senão vejamos:

PLANEJAMENTO. PPA, LDO E LOA. COMPATIBILIDADE. LIMITES À PROGRAMAÇÃO. DIRETRIZES PARA VERIFICAÇÃO.

1) Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.

2) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros; e,





3) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA.¹³

260. O texto acima transcrito deixa claro apenas que as prioridades e metas estabelecidas na LDO não são óbice para a programação da despesa na LOA, o que não significa autorizar a incompatibilidade entre ambas leis orçamentárias.

261. Nesse sentido, coaduno com os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e considero caracterizada a irregularidade apontada no item 5.1, classificada como 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).

1.1.6. Irregularidade MB03 – itens 6.1 e 6.2

6. MB03 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT).

6.1) Divergência de informações referentes as transferências feitas ao município, quando se compara os valores informados no sistema Aplic e os informados pela STN.

6.2) Divergência de informações referentes as transferências de ICMS e IPVA, quando se compara os valores informados no sistema Aplic e os informados pelo Banco do Brasil.

262. A eficácia do controle externo é dependente do acesso a informações escoreitas. Assim é que o controle externo assegura à sociedade que os recursos públicos têm sido utilizados conforme as determinações legais. Portanto, é fundamental que os gestores tenham zelo ao encaminhar informações a esta Corte de Contas, em atenção ao artigo 175 do Regimento Interno TCE/MT e às Resoluções Normativas nºs 36/2012 e 1/2019.

263. Da análise da Defesa, verifico que o gestor afirma repetidas vezes que encaminhou informações erradas, conforme consta no relatório deste voto. A presente

¹³ Resolução de Consulta nº 10/2013. Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00037872/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%2010_13.pdf
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





irregularidade também possui a inserção de dados errados no Aplic como uma de suas justificativas.

264. Na análise das contas do exercício de 2018 da Prefeitura Municipal de Canarana também houve a caracterização desta irregularidade devido à diferença nas receitas do FUNDEB, a maior em R\$ 157.562,52 (cento e cinquenta e sete mil, quinhentos e sessenta e dois reais e cinquenta e dois centavos) no sistema Aplic, quando comparado com os valores fornecidos pela STN.¹⁴ **Portanto, novamente estamos diante de uma reincidência.**

265. Nesse sentido, coaduno com os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e considero caracterizada a irregularidade apontada nos itens 6.1 e 6.2, classificada como MB03 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT).

266. Em assim sendo, em consonância com o *Parquet* de Contas, proponho a expedição de recomendação ao Legislativo Municipal para que, quando do julgamento das contas, determine ao Poder Executivo que proceda ao correto lançamento de receitas e despesas em suas dotações de origens, a fim de evitar divergências contábeis.

1.1.7. Irregularidade FC13 -Item 7.1

FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_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 texto da Lei Orçamentária não destaca os recursos do Orçamento Fiscal, conforme determina o art. 165, §5º, portanto a elaboração da lei não atendeu ao preceito constitucional. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

267. A LOA compõe o modelo orçamentário descrito no tópico 1.1.5 deste voto. O texto da LOA também aborda a chamada verba de contingência, isto é, aquela dotação orçamentária destituída de destinação, o que possibilita seu uso para a abertura de créditos adicionais ao Executivo.

¹⁴ Parecer Prévio nº 125/2019-TP. Disponível em:

https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/166472/ano/2018/num_decisao/125/ano_decisao/2019
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





268. No caso em voga, verifico que está ausente no texto da Lei Orçamentária Anual a previsão dos valores decorrentes do orçamento fiscal e investimentos, consoante prevê o artigo 165 da Constituição Federal, *in verbis*:

"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."

269. Consoante disciplina o art. 22, da Lei nº 4.320/1964, a proposta orçamentária será composta dos seguintes elementos:

"III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificativa econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação."

270. Com efeito, a ausência dos valores destinados ao orçamento fiscal na Lei Orçamentária Anual sob análise impossibilita a avaliação do plano de atuação fiscal, isto é, da sistematização das intervenções para as quais serão implantadas as políticas fiscais estabelecidas, assim como do orçamento de investimento, além de ferir as disposições legais acerca da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

271. Nesse sentido, coaduno com os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e **considero caracterizada a irregularidade apontada no item 7.1, classificada como FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_13.**





Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

272. Sendo assim, entendo cabível determinar ao gestor que observe os dispositivos regulamentadores da matéria, elaborando as peças de planejamento contendo os documentos e demonstrativos exigidos em lei, conforme acima estabelecidos.

1.1.8. Irregularidade FC99 – item 8.1

FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO MODERADA 99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

8.1) Não inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais, contrariando o art. 4º, § 2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

273. A política fiscal busca garantir a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, assegurar a estabilidade e o crescimento econômico, o financiamento das políticas públicas e uma trajetória sustentável da dívida pública.

274. Por isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu no § 1º do seu art. 4º, que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que regerá a Lei Orçamentária Anual, deverá conter um anexo no qual serão estabelecidas metas de resultado primário e nominal e do montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes. Sob esse comando, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa a meta de superávit primário a ser cumprida para todo o setor público não financeiro.

275. O resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício, incluindo receitas e despesas financeiras, os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. Equivale ao aumento da dívida pública líquida em um determinado período. Em suma, quanto sobra de receita após o pagamento dos juros da dívida.

276. Trata-se de uma informação relevante para o estabelecimento das metas de resultado primário, que são os limites estabelecidos pelo ente público consistente no que ele economizará para o pagamento do serviço da dívida.





277. Estabelecido o resultado nominal e as metas de resultado primário, o ente público conseguirá observar se a receita irá se realizar de modo a comportar a meta primária, e se irá haver possibilidades de correção caso ela não se mostre suficiente para o pagamento do serviço da dívida.

278. Nesse cenário, o gestor deverá providenciar medidas de contingenciamento, limitação de empenho e movimentação financeira, conforme previsto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000.

279. Ressalto que a responsabilidade fiscal trouxe uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas chamadas “contas primárias” que, em outras palavras, significa dizer que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que não precisa de operações de crédito.

280. Logo, a Lei de Responsabilidade Fiscal pretendeu fortalecer a LDO, para que, por meio do Anexo de Metas Fiscais, sejam estabelecidas as metas anuais para o período de três anos, imputando ao administrador público um esforço maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento.

281. A ausência do resultado nominal no Anexo de Metas Fiscais contradiz os objetivos da responsabilidade fiscal, que são: a ação planejada e transparente; a prevenção de riscos e a correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; e a garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

282. Observo que o gestor colacionou aos autos apenas um extrato do sistema com especificação das receitas, que foram projetadas para os exercícios de 2019, 2020 e 2021; portanto, não apresentou a peça faltante: memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas Fiscais.

283. Nesse sentido, coaduno com os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e **considero caracterizada a irregularidade apontada no item 8.1, classificada como FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_99.**





Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.2. Análise das irregularidades apontadas pela Secex de Previdência

1.2.1. Irregularidade LB99

1. LB99 PREVIDÊNCIA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

1.1 O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.450/2019, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art.54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art.9º da Instrução Normativa 07 e Portaria ME 14816/2020, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, sendo necessária sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

284. Conforme expus no Relatório, a equipe técnica da Secex de Previdência concluiu que o plano de amortização vigente não cumpre com as determinações expressas no art. 54, II, da Portaria nº 464/2018 (atualizada pela Portaria nº 14.816, de 19 de junho de 2020), visto que, não atende as condições de: I) amortizar 1/3 do valor necessário para reduzir o principal do déficit em 2022; II) amortizar 2/3 do valor necessário para reduzir o principal do déficit em 2023; e III) iniciar a redução do principal do déficit atuarial em 2024. Ao não cumprir tais determinações, conforme o plano de amortização vigente, o Município postergou o início da redução da amortização para o exercício de 2030, quando isso deveria acontecer a partir de 2024. Assim, a Secex entendeu configurada a irregularidade **LB99**¹⁵.

285. Em defesa¹⁶, o Prefeito argumentou que os parâmetros previstos na Portaria MF nº 464/2018 são facultativas para reavaliação atuarial do exercício de 2019 (ano-base 2018), conforme dispõe o art. 79:

¹⁵ **PREVIDÊNCIA_GRAVE_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCEMT nº 17/2010. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.450/2019, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art.54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art.9º da Instrução Normativa 07 e Portaria ME 14816/2020, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, sendo necessária sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

¹⁶ Processo nº 11.648-3/2020, documento digital nº 186886/2020.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





Art. 79. A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

286. Informou que seguiu a Portaria MPS nº 403/2008 para o exercício de 2019 e, portanto, restaria descaracterizada a irregularidade apontada pela Secex de Previdência.

287. No Relatório Técnico de Defesa, a equipe técnica opinou pela caracterização da irregularidade, pois argumentou que “não foi possível inferir se o plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS de Canarana atenderá aos critérios normativos de efetividade, relativamente à amortização gradativa a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, de acordo com a proporção estabelecida na Portaria MF nº 464/2018”.¹⁷

288. O Ministério Público de Contas divergiu da equipe técnica e opinou pela descaracterização da irregularidade em virtude da possibilidade descrita no art. 79 da Portaria MF nº 464/2018 e do cumprimento da Portaria MPS nº 403/2008, de modo que a Lei Municipal nº 1.450/2019¹⁸, que dispõe sobre a Reavaliação Atuarial/2019 e altera as alíquotas de contribuição previdenciária do RPPS de Canarana, respeitou o prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, determinado pelo art. 18, § 1º, da Portaria MPS nº 403/2008.

289. Pois bem.

290. O Sistema de Previdência Social no Brasil é dividido da seguinte forma: Regime Geral de Previdência Social – RGPS, estabelecido no art. 201 da Constituição Federal - CF; Regime de Previdência Complementar, estabelecido no art. 202 da CF/1988; e Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, estabelecidos no art. 40 da Carta Magna.

291. A Constituição Federal, no caput do seu art. 40, prevê que “*aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*”.

¹⁷ Processo nº 11648-3/2020, documento digital nº 279122/2020, p. 8.

¹⁸ Processo nº 11.648-3/2020, Anexo ao Relatório Técnico nº 166755/2020, fls. 25/26.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





292. Na mesma toada, o art. 1º da Lei nº 9.717/1998 determina que “os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial”.

293. Com a necessidade de se manter sustentável, as ações de gestão do RPPS deverão ser balizadas pelo equilíbrio do plano de benefícios, tanto em seu aspecto de equilíbrio financeiro, a cada exercício, quanto de equilíbrio atuarial, a longo prazo.

294. A Portaria MF nº 464/2018 define o conceito de equilíbrio financeiro e atuarial, sendo o equilíbrio financeiro a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro e o equilíbrio atuarial a garantia da equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

295. A escolha do regime financeiro influi diretamente na forma do fluxo de ingressos para realização de desembolsos com benefícios, possibilitando a acumulação ou não de recursos para cobertura das obrigações do plano.

296. Os RPPS poderão adotar para apuração dos compromissos os seguintes regimes financeiros:

- Regime Financeiro de Capitalização;
- Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura; ou
- Regime Financeiro de Repartição Simples.

297. Independentemente da forma de estruturação do RPPS, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo.

298. O plano de custeio do RPPS deve prever as contribuições a cargo do ente federativo (patronal), bem como dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, as quais representam os principais itens de financiamento dos benefícios geridos pelo RPPS.

299. Na ocorrência de déficit devido ao aumento do custo normal ou falha na definição de seu financiamento, como medida reativa é indicada a realização de ajustes





nessas fontes de recursos ou nos próprios benefícios, de forma a manter o equilíbrio financeiro e atuarial, bem como preservar o patrimônio do RPPS.

300. Caso a avaliação do sistema previdenciário indique déficit atuarial, deve ser implementado um plano de amortização para o seu equacionamento por meio de lei. O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

301. O § 2º do art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008 estabelece, ainda, que a definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

302. No caso do Município de Canarana, verifico que o Plano de Amortização instituído pela Lei Municipal nº 1.450/2019 está em consonância com a Portaria MPS nº 403/2008. E o fato de não cumprir as determinações expressas no art. 54, II, da Portaria nº 464/2018 não pode ser usado como critério para caracterização de irregularidade, pois há permissivo legal para tal ocorrência.

303. Nesse sentido, dirijo da equipe técnica e em harmonia com o Ministério Público de Contas **considero descaracterizada a irregularidade LB99 PREVIDÊNCIA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010**, no que se refere ao Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.450/2019, não atender aos critérios normativos de efetividade descritos no art. 54 da Portaria MF nº 464/2018, devido à facultatividade disposta no art. 79 da mesma Portaria.

1.2.2. Irregularidade LB99 – item 2.1

2. LB99 PREVIDÊNCIA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

2.1 O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.450/2019, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, proporcionando o desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias a curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência ao longo do tempo.





304. A Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determina que os RPPS têm a obrigação de se basearem em normas gerais de contabilidade e atuária, de maneira a garantir e perenizar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

305. Uma questão que desafia os gestores dos RPPS é a que diz respeito ao equilíbrio financeiro e atuarial, princípio estruturante consagrado no *caput* do artigo 40 da Constituição Federal:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

306. O equilíbrio financeiro pode-se entender como, pelo menos, o saldo zero do encontro entre as receitas e despesas em dado exercício. Ou seja, é a arrecadação dos valores a serem pagos ao sistema suficiente para assegurar a realização dos pagamentos de todos os benefícios previdenciários a que fazem jus os indivíduos.

307. Assim, um RPPS está em equilíbrio financeiro quando, depois de arrecadados e feitos os pagamentos, não apresenta saldo negativo em seus fundos.

308. O equilíbrio atuarial é um conceito mais complexo, pois trata-se de receitas e despesas que devem se equilibrar ao longo de várias décadas. É também a garantia de cobertura das despesas previdenciárias pelas receitas previdenciárias; porém, abrange um período bem maior, de longo prazo, além de ser fixado pelo cálculo atuarial.

309. Ao apurar um déficit atuarial, o RPPS, de acordo com os artigos 18 a 22 da Portaria MPS nº 403/2008, deverá apresentar um plano de amortização para equacionamento, com duração máxima de 35 anos, e este somente será validado por lei do ente.

310. A fim de incentivar a sustentabilidade dos regimes previdenciários, o Ministério da Previdência Social, por meio dos artigos 18, 20 e 22 da Portaria MPS nº 403/2008, estabelece algumas alternativas para a amortização do déficit atuarial. São elas:

- Alíquota Suplementar;





- Aportes Periódicos; e
- Segregação de Massa.

311. Dessa forma, verifica-se que todo plano de natureza previdenciária, incluindo o Regime Próprio de Previdência Social de Canarana, necessita que seus dirigentes e responsáveis acompanhem constantemente sua evolução, por meio da avaliação atuarial, para que atenda aos fins pretendidos.

312. Ao analisar os autos, constato que a avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social de Canarana - PREVICAN, no exercício financeiro de 2019, foi realizada pela empresa Atuarial Consultoria, por meio do Sr. Igor França Garcia, inscrito no Instituto Brasileiro de Atuário sob o nº 1.659.

313. Verifica-se que a avaliação atuarial sugeriu aos gestores do PREVICAN um plano de amortização do déficit atuarial com alíquotas progressivas, iniciando com uma alíquota suplementar de 5,40% (cinco vírgula quarenta por cento) no exercício de 2019, e com alíquotas finais no patamar de 63,63% (sessenta e três vírgula sessenta e três por cento); a partir de 2037.

314. Ademais, a projeção do impacto do Plano de Amortização instituído pela Lei Municipal nº 1.450/2019 sobre a Receita Corrente Líquida contraria o § 2º do art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008, que dispõe o seguinte:

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

315. A tabela constante da fl. 41 do documento digital nº 166755/2020 demonstra que o limite de gastos com pessoal imposto pela LRF será desobedecido, ultrapassando 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

316. Nesse sentido, coaduno com a Secex de Previdência e com o Ministério Público de Contas e **considero caracterizada a irregularidade LB99**





PREVIDÊNCIA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010, uma vez que o Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.450/2019, apresenta alíquotas finais suplementares infactíveis, proporcionando o desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias a curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência ao longo do tempo.

2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

317. Na manutenção e desenvolvimento do ensino, o Município de Canarana aplicou o montante de R\$ 15.773.745,19 (quinze milhões, setecentos e setenta e três mil, setecentos e quarenta e cinco reais e dezenove centavos), equivalentes 24,15% (vinte e quatro inteiros e quinze centésimos por cento) da receita base de R\$ 65.299.146,93 (sessenta e cinco milhões, duzentos e noventa e nove mil, cento e quarenta e seis reais e noventa e três centavos), em desacordo com o artigo 212, da CRFB, que fixa o mínimo de 25%.

318. Da análise comparativa do exercício anterior, constato que o Município diminuiu os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que no exercício de 2018 a aplicação foi de R\$ 13.552.692,11 (treze milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e noventa e dois reais e onze centavos), equivalente a 24,84% (vinte e quatro inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento) da receita base de R\$ 54.558.658,34 (cinquenta e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e trinta e quatro centavos).

319. Na remuneração dos profissionais do Magistério, o Município aplicou o montante de R\$ 8.165.408,66 (oito milhões, cento e sessenta e cinco mil, quatrocentos e oito reais e sessenta e seis centavos) equivalente a 71,67% (setenta e um vírgula sessenta e sete por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no valor de R\$ 11.391.792,68 (onze milhões, trezentos e noventa e um mil, setecentos e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos), em conformidade com o inciso XII do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, e com o artigo 22, da Lei Federal n.º 11.494/2007.





320. Da análise comparativa do exercício anterior, constato que o Município aumentou a aplicação dos recursos do FUNDEB, uma vez que em 2018, os gastos com remuneração e valorização dos Profissionais do Magistério foi equivalente a 65,61% (sessenta e cinco vírgula sessenta e um por cento).

321. Nas ações e serviços públicos de saúde, o Município de Canarana aplicou R\$ 15.813.914,27 (quinze milhões, oitocentos e treze mil, novecentos e quatorze reais e vinte e sete centavos), correspondentes a 24,21% (vinte e quatro vírgula vinte e um por cento) dos impostos a que se referem o artigo 156 e dos recursos especificados no artigo 158, alínea "b", inciso I, do artigo 159 e §3º, todos da CF/88, em conformidade ao limite mínimo de 15% (quinze por cento), estabelecido no inciso III do artigo 77 do ADCT.

322. Da análise comparativa do exercício anterior, constato que o Município **diminuiu** os gastos nas ações e serviços públicos de saúde, uma vez que em 2018, a aplicação perfez o valor correspondente a 31,62% (trinta e um vírgula sessenta e dois por cento)¹⁹.

323. Na despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, o Município aplicou R\$ 45.599.044,39 (quarenta e cinco milhões, quinhentos e noventa e nove mil, quarenta e quatro reais e trinta e nove centavos), correspondentes à 53,74% (cinquenta e três inteiros e setenta e quatro centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida de R\$ 84.839.548,31 (oitenta e quatro milhões, oitocentos e trinta e nove mil, quinhentos e quarenta e oito reais e trinta e um centavos), situando-se, portanto, dentro do percentual máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento), fixado pelo artigo 20, alínea "b", do inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000.

324. Já na despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal, foi aplicado R\$ 1.924.884,34 (um milhão, novecentos e vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e trinta e quatro centavos), correspondentes a 2,26% (dois inteiros e vinte e seis centésimos por cento) da mesma base de cálculo, ficando dentro do limite de 6% (seis por cento), fixado pelo artigo 20, alínea "a", do inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000.

325. O total de gastos com pessoal do Município foi de R\$ 47.523.928,73 (quarenta e sete milhões, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e vinte e oito reais e setenta e três

¹⁹ Documento digital nº 169855/2020, fl. 39.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





centavos), resultando em 56,01% (cinquenta e seis inteiros e um centésimo por cento), assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% (sessenta por cento) estabelecido no artigo 19, inciso III, da LRF.

326. No repasse ao Poder Legislativo, o Município transferiu R\$ 3.649.900,00 (três milhões, seiscentos e quarenta e nove mil e novecentos reais), o equivalente a 6,19% (seis inteiros e dezenove centésimos por cento) da receita base que totalizou R\$ 58.881.857,36 (cinquenta e oito milhões, oitocentos e oitenta e um mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e trinta e seis centavos), em conformidade com o limite constitucional, que é de 7%, cumprindo, assim, o limite do artigo 29-A, da CRFB.

2.1. Síntese da Observância dos Principais Limites Constitucionais e Legais

327. O Quadro abaixo sintetiza os percentuais alcançados.

OBJETO	NORMA	LIMITE PREVISTO	PERCENTUAL ALCANÇADO
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	CF: art. 212	Mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.	24,15%
Ações e Serviços de Saúde	CF: art. 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT	Mínimo de 15% da receita de impostos referente ao art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal.	24,21%
Despesa Total com Pessoal do Município	LRF: art. 19, inciso III.	Máximo de 60% sobre a RCL.	56,01%
Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo	LRF: art. 20, inciso III, alínea “b”.	Máximo de 54% sobre a RCL.	53,74%
Repasses ao Poder Legislativo	CF: art. 29-A.	Máximo de 7% sobre a a Receita Base	6,19%
Remuneração do Magistério	Lei nº 11.494/2007: art. 22.	Mínimo de 60% dos Recursos do FUNDEB	71,67%

3. DO DESEMPENHO FISCAL

328. Na arrecadação total das receitas orçamentárias, que foi na ordem de R\$ 101.266.829,14 (cento e um milhões, duzentos e sessenta e seis mil, oitocentos e vinte e nove reais e quatorze centavos), exceto a intraorçamentária, os dados da série histórica demonstram um acréscimo de arrecadação no importe de R\$ 12.019.658,28 (doze milhões, Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





dezenove mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e vinte e oito centavos), se comparado a arrecadação de 2018 no valor de R\$ 89.247.170,86 (oitenta e nove milhões, duzentos e quarenta e sete mil, cento e setenta reais e oitenta e seis centavos).²⁰

329. As receitas próprias perfizeram o valor de R\$ 19.037.352,39 (dezenove milhões, trinta e sete mil, trezentos e cinquenta e dois reais e trinta e nove centavos) atingindo o percentual de apenas 19,2% (dezenove vírgula dois por cento), da receita total do Município, representando um aumento dessas receitas em relação ao exercício de 2018 no valor de R\$ 2.976.891,29 (dois milhões, novecentos e setenta e seis mil, oitocentos e noventa e um reais e vinte e nove centavos)²¹.

330. No exercício sob análise, foram recebidos a título de dívida ativa o valor de R\$ R\$ 920.920,86 (novecentos e vinte mil, novecentos e vinte reais e oitenta e seis centavos)²², representando aproximadamente 4,837% (quatro vírgula oitocentos e trinta e sete por cento) da receita própria arrecadada.

331. Nesse caso, é pertinente recomendar ao Poder Legislativo Municipal que determine ao Chefe do Poder Executivo do Município de Canarana que promova ações no sentido de incrementar a cobrança da dívida ativa, de forma a elevar a arrecadação municipal.

332. Na execução orçamentária, comparando a receita corrente consolidada ajustada de R\$ 84.689.014,77 (oitenta e quatro milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, quatorze reais e setenta e sete centavos), com a despesa corrente consolidada ajustada de R\$ 72.963.298,35 (setenta e dois milhões, novecentos e sessenta e três mil, duzentos e noventa e oito reais e trinta e cinco centavos), o Município apresentou *superávit* de execução orçamentária, na ordem de R\$ 11.725.716,42 (onze milhões, setecentos e vinte e cinco mil, setecentos e dezesseis reais e quarenta e dois centavos).²³

333. Demonstrou, ainda, capacidade financeira suficiente para saldar os compromissos de curto prazo, visto que possui R\$ 6.732.759,52 (seis milhões, setecentos e trinta e dois mil, setecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e dois centavos) a título de disponibilidade financeira bruta (excetuada a disponibilidade da previdência própria), e

²⁰ Documento digital nº 169855/2020, fl. 21.

²¹ Documento digital nº 169855/2020, fl. 21.

²² Documento digital nº 169855/2020, fl. 22.

²³ Documento digital nº 169855/2020, fl. 28.





os Restos a Pagar Processados (R\$ 1.083.745,89 (um milhão, oitenta e três mil, setecentos e quarenta e cinco reais e oitenta e nove centavos) e demais obrigações financeiras (R\$ 1.371.028,55 (um milhão, trezentos e setenta e um mil, vinte e oito reais e cinquenta e cinco centavos), exceto RPPS²⁴, perfazem o total de R\$ 2.454.774,44 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e setenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos).

4. INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO – IGFM -TCE/MT.

334. Quanto ao IGFM Geral, o Município de Canarana ficou classificado como Gestão em Dificuldade (classificação C), encontrando-se na 65ª posição.

335. Com efeito, constato que o Município apresentou **piora** na sua gestão fiscal em relação ao exercício de 2017, pois neste seu IGFM Geral foi de 0,66; e no exercício de 2018 foi de 0,55.

5. DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO

336. Do conjunto de aspectos examinados, ressalto que o Gestor não foi diligente ao aplicar os recursos na área da educação, novamente desobedecendo ao percentual mínimo constitucional.

337. Destaco que as despesas com pessoal foram realizadas em consonância aos limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000.

338. Já, os repasses ao Poder Legislativo ocorreram até o dia 20 de cada mês, assim, em consonância ao disposto no artigo 29-A, §2º, inciso II, da CRFB.

339. Ademais, foram constatadas irregularidades reincidentes²⁵ nestas Contas Anuais e os atos de governo, consoante entendi da análise comparativa entre os Pareceres Prévios 117/2018 - TP e o 125/2019 – TP, relativos às Contas Anuais da Prefeitura de Canarana, exercícios de 2017 e 2018, respectivamente.

²⁴ Documento digital nº 169855/2020, fl. 32.

²⁵ As irregularidades reincidentes são as classificadas como AA01, FB03 e MB03. Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto





340. Da análise do IGFM GERAL, verifico que o Município de Canarana ficou classificado como Gestão em Dificuldade (classificação C), encontrando-se na 65ª posição. Da mesma forma, constatei que o Município apresentou uma **piora** na sua gestão fiscal em relação ao exercício de 2017, pois neste seu IGFM Geral foi de 0,66; e no exercício de 2018 foi de 0,55.

341. No que se refere à análise das Contas de Governo relativas ao RPPS, o atraso no pagamento de parcelas relativas aos parcelamentos nº 01081/2016 e nº 02141/2017 gera prejuízo ao erário, razão pela qual coaduno com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas no sentido de recomendar que o gestor realize o ressarcimento, com recursos próprios, aos cofres públicos da Prefeitura Municipal de Canarana, dos valores pagos indevidamente, a título de juros e multas.

342. Como se verifica, concluo que a gestão do Município de Canarana não respeitou os limites constitucionais relacionados aos investimentos na área de Educação, tendo diminuído paulatinamente tais investimentos, bem como **reincidiu** no cometimento de irregularidades bastante relevantes como a constatação de divergência de informações referentes as transferências feitas ao Município, quando se compara os valores informados no sistema Aplic e os informados pela STN ou Banco do Brasil, e a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, o que reforça a convicção de emissão de parecer prévio contrário.

343. Feitas essas ponderações e considerando o conjunto dos elementos presentes nas contas, considero adequada a manifestação pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Canarana, relativas ao exercício de 2019, com recomendações.

III. DISPOSITIVO DO VOTO

344. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 427/2021, de autoria do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e tendo em vista o que dispõe o artigo 31 da Constituição da República, o artigo 210, da Constituição Estadual, o inciso I do artigo 1º e o artigo 26, todos da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007, **VOTO** no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas Anuais de Governo da





Prefeitura de Canarana, exercício de 2019, sob a gestão do Sr. Fábio Marcos Pereira de Faria, Prefeito Municipal.

345. **VOTO**, ainda, no sentido de recomendar ao Poder Legislativo Municipal de Canarana para que determine ao Chefe do Poder Executivo do Município de Canarana:

- i. obedeça à aplicação do mínimo de 25% da receita de impostos na educação do Município de Canarana, conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal, bem como para que no exercício seguinte (2021) acrescente o percentual não aplicado em 2019 (0,85%) e 2018 (0,16%) à referida porcentagem, nos moldes da jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas;
- ii. se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recursos individualmente, observando o disposto no art. 167, II e V, da CF/88 quando da abertura de créditos adicionais;
- iii. se abstenha de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa, verificando e controlando, por fonte, os saldos dos restos a pagar, procedendo ao cancelamento dos Restos a Pagar não processados, ao contingenciamento de despesas e/ou realocações de recursos, de modo que, ao final do exercício, haja recursos suficientes para cobertura dos restos a pagar de todas as fontes;
- iv. efetue todas as medidas administrativas e de planejamento para a atualização das metas, como a revisão das metas da LDO, quando da elaboração do projeto de lei orçamentária;
- v. proceda à inclusão de memória e metodologia de cálculo do Anexo de Metas Fiscais, bem como destaque os recursos do Orçamento Fiscal na Lei Orçamentária Anual, conforme art. 165 da CF/88;
- vi. proceda à disponibilização e publicação dos documentos obrigatórios constantes na Lei Orçamentária Anual, bem como disponibilize na Câmara Municipal as contas do exercício, para consulta popular, nos termos do artigo 49, da Lei Complementar nº 101/2000;
- vii. realize a audiência de discussão e elaboração da LOA, com o devido registro em ata;
- viii. determine ao setor competente a realização de ajustes nos registros contábeis, de modo que representem a realidade das ocorrências financeiras e patrimoniais da prefeitura e encaminhe essas mesmas informações de forma fidedigna no sistema Aplic do TCE/MT;
- ix. realize o ressarcimento, com recursos próprios, aos cofres públicos da Prefeitura Municipal de Canarana, dos valores pagos indevidamente, a título de juros e multas, pelo pagamento com atraso dos parcelamentos nº





01081/2016 e nº 02141/2017, comprovando ao Tribunal de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, a fim de evitar a abertura de outros processos de fiscalização sobre o assunto (Relatório de Previdência – Processo nº 116483/2019); e

- x. reformule o plano de amortização do déficit atuarial, no próximo exercício, e submeta à aprovação, por meio de Lei, pelo Poder Legislativo, fazendo constar a previsão de alíquotas finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário (Relatório de Previdência – Processo nº 116483/2019).

346. Ressalto, por fim, que a manifestação ora exarada se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, conforme prescreve o §3º do artigo 176 do Regimento Interno deste Tribunal.

347. Por fim, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno, a Minuta de parecer Prévio anexa para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio deste Tribunal de Contas do Estado.

348. É como voto.

Cuiabá, em 31 de março de 2021.

(assinado digitalmente)²⁶

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino Portaria nº 011/2021

²⁶ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.
Z://2021/VOTO/CONTAS ANUAIS/PM Canarana/Voto

