



PROCESSOS N^{os} : 8.757-2/2019 e 11.655-6/2020 (APENSO)
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
RESPONSÁVEL : LUCIMAR SACRE DE CAMPOS
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2019
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II - RAZÕES DO VOTO

75. Inicialmente, cabe registrar que o agente político cumpriu os seguintes percentuais constitucionais:

76. Na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi aplicado o correspondente a **26,64%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

77. No que concerne à saúde, foram aplicados **26,40%** do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar 141/2012.

78. Nessa linha, destaco que as despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar 101/2000 e os repasses ao Poder Legislativo observaram o artigo 29-A da Constituição Federal.

79. Feitas essas observações, saliento que, inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de 9 (nove) irregularidades, desdobradas em 11 (onze) subitens, 1.1 (**AA03**), 2.1 e 2.2 (**CB99**), 3.1 (**DB99**), 4.1 e 4.2 (**FB03**), 5.1(**MB01**), 6.1 (**MB02**), 7.1 (**CC99**), 8.1 (**FC13**) e 9.1 (**FC99**).

80. Após analisar os argumentos da defesa, a equipe técnica concluiu pelo saneamento das irregularidades apontadas nos subitens 4.1 e 4.2 (**FB03**) e 7.1 (**CC99**)



81. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pelo saneamento das irregularidades relacionadas acima.

82. Analisando os autos, concordo com a equipe técnica e com Ministério Público de Contas pelo saneamento da irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.733.592,28 (cinco milhões, setecentos e trinta e três mil, quinhentos e noventa e dois reais e vinte e oito centavos) na fonte 00 (**FB03 – subitem 4.1**), pois a defesa obteve êxito em comprovar que os referidos créditos foram abertos na unidade orçamentária Departamento de Água e Esgoto de Várzea Grande – DAE, a qual obteve no exercício de 2019 o excesso de arrecadação suficiente para lastrear as despesas executadas (empenhadas).

83. No que concerne à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de operações de crédito, no montante de R\$ 57.392.052,26 (cinquenta e sete milhões, trezentos e noventa e dois mil, cinquenta e dois reais e vinte e seis centavos) (**FB03 – subitem 4.2**), embora o Ministério Público de Contas não tenha se manifestado nesse apontamento, coaduno com a equipe técnica pelo seu saneamento, uma vez que restou demonstrado nos autos que, dos créditos adicionais abertos por operação de crédito (fonte/destinação de recursos 90) no valor total de R\$ 80.000,000,00 (oitenta milhões de reais), não foi executado e transformou-se em “economia orçamentária” o valor de R\$ 60.709.324,82 (sessenta milhões, setecentos e nove mil, trezentos e vinte e quatro reais e oitenta e dois centavos), representando valor acima do montante dos créditos adicionais abertos sem lastro financeiro (R\$ 57.392.052,26).

84. Da mesma forma, verifico que não persiste a irregularidade referente à divergência de R\$ 3.923.142,86 (três milhões, novecentos e vinte e três mil, cento e quarenta e dois reais e oitenta e seis centavos), entre o valores das transferências informadas pela Fundo Nacional de Saúde – FNS e o que foi registrado pela Prefeitura (**CC99 – subitem 7.1**), pois constatou-se que na verdade a gestão municipal inseriu erroneamente informações no sistema APLIC, vez que utilizou natureza de receitas (NR)



destinada a registros das receitas de transferências do SUS/FNS para contabilizar receitas de transferências do FNA, não adotando corretamente as “especificações de receitas 2019” estabelecidas no leiaute do sistema APLIC.

85. Não obstante o saneamento do achado, entendo prudente recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que determine às áreas de planejamento e de contadoria do Município de Várzea Grande - MT que observem/utilizem, na previsão e na execução orçamentária, as naturezas de receitas instituídas/aprovadas por meio da “especificação de receitas” constantes dos leiautes do sistema APLIC.

86. Posto isso, passo a analisar as irregularidades que efetivamente permaneceram nas contas anuais de governo.

1) AA03 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_03. Não- destinação de no mínimo 60% do recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Constituição Federal).

1.1) Não aplicação do percentual mínimo de 60% recursos do FUNDEB, na valorização dos profissionais do magistério. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

87. Segundo o Relatório Técnico Preliminar, o Município de Várzea Grande aplicou o valor de R\$ 67.111.296,76 (sessenta e sete milhões, cento e onze mil, duzentos e noventa e seis reais e setenta e seis centavos) na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, no exercício de 2019, representando 59,34% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB (R\$ 113.091.340,26), não atendendo ao limite mínimo de 60% disposto no inciso XII, do art. 60, dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e no art. 22 da Lei 11.494/2007 (fl. 114 – Doc. 218058/2020).

88. A defesa alegou que, diferentemente do apontado pela equipe técnica, no exercício de 2019, foram liquidadas despesas com recursos do FUNDEB no montante de R\$ 68.367.686,92 (sessenta e oito milhões, trezentos e sessenta e sete mil, seiscentos e oitenta e seis reais e noventa e dois centavos), uma vez que deve ser acrescido às despesas o valor de R\$ 1.257.004,02 (um milhão, duzentos e cinquenta e sete mil, quatro



reais e dois centavos) a título de aporte financeiro previdenciário, que considerado, representa o percentual de 60,28% na aplicação das receitas do FUNDEB. Ademais, pontuou que deve ser acrescidos a receita o valor de R\$ 316.154,08 (trezentos e dezesseis mil, cento e cinquenta e quatro reais e oito centavos), relativos aos rendimentos de aplicação financeira dos recursos (fls. 6/10 – Doc. 237766/2020).

89. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento, pois verificou que o montante de R\$ 1.257.004,02 (um milhão, duzentos e cinquenta e sete mil, quatro reais e dois centavos), na verdade refere-se a “aportes periódicos para cobertura de deficit atuarial”, os quais, pela legislação e as orientações técnicas vigentes, não incidem para fins de aferição do limite mínimo de 60% para aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração dos Profissionais do Magistério.

91. Por outro lado, a equipe técnica acatou os argumentos da defesa quanto à inclusão na receita do FUNDEB do valor de R\$ 316.154,08 (trezentos e dezesseis mil, cento e cinquenta e quatro reais e oito centavos) relativos aos rendimentos de aplicação financeira dos recursos, passando o percentual de aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério para 59,18%.

92. Nas alegações finais a gestora argumentou que o manual de contabilidade não é norma jurídica, que na legislação não existe lei que faça diferenciação entre aportes e que o município continuou realizando seus pagamentos ao PREVIVAG, em especial decorrente da categoria da educação. Finalizou aduzindo que, caso não acatadas as justificativas postas, seja aplicada o princípio da razoabilidade, vez que a diferença do percentual não alcançado é ínfimo e representa menos de 1% (fls. 5/12 - Doc. 281777/2020).

93. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, contudo, sem que implique em prolação de parecer prévio contrário, opinando apenas pela emissão de recomendação.



94. A educação é um direito de todos e dever do Estado, devendo ser disponibilizada de forma obrigatória e gratuita, consoante dispõem os artigos 205 e 208, da Constituição Federal.

95. Com relação à repartição de competências administrativas, registra-se que a educação superior é de responsabilidade primária da União, à qual compete assegurar, anualmente, no seu orçamento geral, recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições (art. 16, II e 55, da Lei 9.394/96), ao passo que a educação básica ficou a cargo dos Estados que devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (artigo 211, § 3º, da Constituição Federal c/c artigos 10, VI da Lei 9.394/96) e dos municípios, com atuação voltada para o ensino fundamental e educação infantil (art. 211, § 2º, CF).

96. No que tange ao financiamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, os incisos I e XII do art. 60, dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT dispõem que o Município destinará, no mínimo, 60% da receita proveniente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Vejamos:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela EC n. 53/2006)

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela EC n. 53/2006)

XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela EC n. 53/2006) (grifei)



97. Frisa-se que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006, regulamentado pela Lei 11.494/2007 e pelo Decreto 6.253/2007, tratando-se de um fundo especial, de natureza contábil, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

98. Corroborando esse entendimento, o art. 22¹ da Lei 11.494/2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

99. Para verificação do cumprimento do limite mínimo anual da aplicação dos recursos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério (60%) deve-se considerar exclusivamente os totais devidos aos profissionais (remunerações + encargos sociais incidentes sobre essas remunerações) que estejam em “efetivo exercício”. Vejamos:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação na rede pública.

Parágrafo único. Para básica em efetivo exercício os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes; (grifei)

100. Nesse sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 9ª edição, página 271) assim dispõe:

¹Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.



Portanto, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência. A contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS referente ao pessoal ativo da área da educação deve ser considerada para fins do limite constitucional com MDE.

101. No caso dos autos, verifica-se que com a inclusão na receita do valor de R\$ 316.154,08 (trezentos e dezesseis mil, cento e cinquenta e quatro reais e oito centavos) relativos aos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB, e considerando o gasto com remuneração e valorização dos profissionais do magistério nos ensinos infantil e fundamental no montante de R\$ 67.111.296,76 (sessenta e sete milhões, cento e onze mil, duzentos e noventa e seis reais e setenta e seis centavos), o percentual passa a ser equivalente a 59,18% da receita do FUNDEB, restando pendente a aplicação do montante de R\$ 933.199,85 (novecentos e trinta e três mil, cento e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos).

Descrições	Valores – R\$
(A) Valor da receita do FUNDEB	113.091.340,26
(B) Rendimento Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	316.154,08
(C) Gasto com remuneração e valorização dos profissionais do magistério ensinos infantil e fundamental	67.111.296,76
(D) % da aplicação s/ a receita do FUNDEB (C/(A+B))	59,18%
Limite percentual mínimo	60,00%
Situação	IRREGULAR

Fonte: Relatório Técnico de Defesa (fl. 7 – Doc. 270777/2020)

102. Com relação à inclusão do valor de R\$ 1.257.004,02 (um milhão, duzentos e cinquenta e sete mil, quatro reais e dois centavos) nas despesas com remuneração dos profissionais do magistério, esclareço à gestão que, na verdade, esse montante refere-se a “aportes periódicos para cobertura de deficit atuarial”, os quais não têm a natureza de encargos sociais previdenciários propriamente ditos como afirmou a defesa,



pois não incidem diretamente sobre folha de pagamento/salários específica e determinada, mas se trata de recomposições de valores que servirão para propiciar o futuro equilíbrio financeiro do RPPS.

103. De qualquer modo, para verificação do cumprimento do limite mínimo anual da aplicação dos recursos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos Profissionais do Magistério (60%), deve-se considerar exclusivamente os totais devidos aos profissionais (remunerações + encargos sociais incidentes sobre essas remunerações) que estejam em “efetivo exercício”, conforme dispõe o artigo 22, I, da Lei 11.494/07.

104. Logo, independentemente do aporte alegado pela defesa ser classificado como previdenciário ou atuarial, nenhum dos dois gastos entra no cálculo para verificação do cumprimento do limite mínimo anual da aplicação dos recursos do FUNDEB, vez que se exclui despesas com inativos e os pensionistas e, também, as eventuais despesas com aportes atuariais.

105. Não obstante a configuração da presente irregularidade, na medida em que, resumidamente, os investimentos ficaram 0,82% abaixo do esperado, não podemos menosprezar o fato de que nos exercícios anteriores o Poder Executivo observou a aplicação do limite mínimo de 60% na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, sendo que só em 2018 foram aplicados 106,85%, restando insuficiente somente no exercício de 2019 o equivalente a menos de 1%.

106. Diante disso e, em consonância com o Ministério Público de Contas, atenuo a gravidade deste apontamento, de modo a não ensejar por si só a emissão de parecer prévio contrário nessas contas.

107. Portanto, mantenho a irregularidade, e recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que garanta o cumprimento da aplicação do mínimo de 60% das receitas do FUNDEB nos gastos com remuneração e valorização dos profissionais do magistério nos



ensinos infantil e fundamental, conforme previsto nos incisos I e XII do art. 60, dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e art. 22 da Lei 11.494/2007.

2) CB99 CONTABILIDADE_GRAVE_99. Irregularidade referente à Contabilidade, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) Ausência de elaboração/apresentação do Anexo 18 - Demonstrativo de Fluxo de Caixa. - Tópico – 2. ANÁLISE DA DEFESA

2.2) Ausência de elaboração de Notas Explicativas as Demonstrações Contábeis. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

108. Segundo o Relatório Técnico Preliminar (fls. 29 e 32 – Doc. 218058/2020), não houve elaboração/apresentação do demonstrativo de fluxo de caixa ou seja, o Anexo 18 deixou de ser elaborado, ou de ser apresentado junto aos demais (**subitem 2.1**), bem como, não houve a apresentação de notas explicativas nos balanços públicos (**subitem 2.2**).

109. A defesa justificou, em relação ao subitem 2.1, que a demonstração dos fluxos de caixa foi encaminhada dentro dos critérios normativos expedidos pelo Tribunal por meio dos arquivos constantes da carga especial de contas de governo do exercício de 2019 no sistema APLIC (fls. 11/12 – Doc. 237766/2020).

110. Já no subitem 2.1, a defesa sustentou, em suma, que a ausência das notas explicativas não prejudicou o entendimento da prestação de contas de governo do Município de Várzea Grande-MT (fls. 13/14 – Doc. 237766/2020).

111. Após analisar os argumentos da defesa, a equipe técnica manifestou-se pela permanência dos achados, esclarecendo no subitem 2.1 que, apesar de ter apresentado informações afetas a uma demonstração dos fluxos de caixa do exercício de 2019, estas não estão aptas para comprovar a tempestiva e consistente elaboração da DCF em 2019, pois a Portaria 749/2009-STN incluiu os anexos 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa), 19 (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) e 20 (Demonstração do Resultado Econômico); esclareceu ainda que a Portaria 634/2013-STN tornou obrigatória a



elaboração e a divulgação das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP para todos os entes da Federação.

112. Já no subitem 2.2, pontuou que a elaboração e divulgação de notas explicativas às demonstrações contábeis, enquanto partes integrantes destas, são obrigatórias e servem para detalhar e pormenorizar informações relevantes e que não são suficientemente evidenciadas nas demonstrações.

113. Em sede de alegações finais, a gestora afirmou que o fluxo de caixa apresentado foi instruído pelo contador da Prefeitura e que não restaram comprovados nos autos prejuízos pela ausência das notas explicativas, pontuando que todas as informações apresentadas demonstram a boa-fé da defendente (fls. 12/14 – Doc. 281777/2020).

114. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção das irregularidades, com recomendações.

115. Frisa-se que a prestação de contas é o instrumento que permite acompanhar e fiscalizar os atos e despesas realizados pelos gestores públicos, promovendo a transparência dos atos administrativos, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, nos termos do artigo 37, caput, da Constituição Federal.

116. A Lei 131, de 27 de maio de 2009, determinou a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação, por meios eletrônicos de acesso público em tempo real, com vistas ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade.

117. As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público² - NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, ensinam que a Demonstração dos Fluxos de Caixa permite aos usuários projetar cenários de fluxos futuros de caixa e elaborar análise sobre

² [http://www.crcontabilidade.com.br/Dicas/NBCT_16.6\(Demonstracoes%20Contabeis\).pdf](http://www.crcontabilidade.com.br/Dicas/NBCT_16.6(Demonstracoes%20Contabeis).pdf)



eventuais mudanças em torno da capacidade de manutenção do regular financiamento dos serviços públicos.

118. Nesse norte, é de vital importância que o Demonstrativo de Fluxo de Caixa apresente informações íntegras e fidedignas para não comprometer a prestação de contas e inviabilizar o controle da real situação do ente.

119. Quanto à necessidade de publicação das Demonstrações na imprensa oficial, esta Corte de Contas tem o seguinte posicionamento:

Transparência. Publicidade. Relatórios de Execução Orçamentária e Gestão Fiscal. Portal de transparência. Diário oficial.

1. A publicidade conferida aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e aos Relatórios de Gestão Fiscal em meios eletrônicos, a exemplo do Portal de Transparência no site da prefeitura municipal, tem caráter complementar e não afasta a obrigatoriedade da publicação dessas informações em diário oficial, como fonte prioritária, em até 30 dias, conforme disciplina dos artigos 48, caput, 52 e 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Todo ato oficial público, para ter eficácia e fé pública, o que abrange, indiscutivelmente, **as demonstrações contábeis emitidas pelos entes federativos, deve ser publicado em órgãos oficiais de imprensa, em atendimento ao princípio constitucional da publicidade**, inscrito no artigo 37, caput, da CF/1988.

(Recurso de Agravo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 22/2020-PC. Julgado em 20/05/2020. Processo nº 12.087-1/2019).(grifei)

120. No que diz respeito às Notas Explicativas, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público³ - MCASP, 8ª edição, destaca o caráter de essencialidade das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do setor público (DCASP):

Notas explicativas são informações adicionais às apresentadas nos quadros das DCASP e são consideradas parte integrante das demonstrações. Seu objetivo é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas. Englobam informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações. (grifei)

³ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mccasp>



121. A transparência e a veracidade dos fatos contábeis são elementos fundamentais para a realização de uma administração eficiente e proba. É importante que as informações exigidas pelos atos normativos do TCE/MT sejam encaminhadas pelo jurisdicionado com fidedignidade, pois a desconformidade ou eventuais divergências prejudicam o exercício do controle externo.

122. É importante consignar que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (8ª Edição, p. 25) estabelece a necessidade das descrições contábeis serem fidedignas, tempestivas e compreensíveis. Vejamos:

Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica. (grifei).

123. Compulsando os autos, verificou-se que o Demonstrativo de Fluxo de Caixa apresentado pela defesa não evidencia o quadro de receitas derivadas e originárias, o quadro de transferências recebidas e concedidas e o quadro de desembolsos de pessoal e demais despesas por função, bem como o quadro de desembolsos de juros e encargos da dívida, os quais fazem parte da Demonstração de Fluxo de Caixa - DFC, estando em desconformidade com as normas contábeis. Além disso, não houve a publicação do citado demonstrativo dentro do prazo, impossibilitando, assim, a transparência da gestão pública do Município.

124. Observa-se ainda que, ao contrário do alegado pela defesa, a ausência das notas explicativas prejudicam, sim, a prestação de contas, e devem ser elaboradas, divulgadas e publicadas não só para atender ao Tribunal de Contas, mas sobretudo para bem informar toda a sociedade.

125. Desse modo, negar à sociedade o acesso a informações detalhadas sobre a prestação de contas públicas, com a omissão no dever de expedição de Notas



Explicativas, é desarrazoado e contrário aos pressupostos de transparência e de acesso público à informação estabelecidos no artigo 48 da LRF, e não cumpre os requisitos da característica qualitativa da informação contábil denominada “compreensibilidade”.

126. Diante disso, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho os apontamentos com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que (i) tome as providências necessárias para apresentar e publicar anualmente a Demonstração dos Fluxos de Caixa, inclusive os seus quadros auxiliares, a fim de atender às disposições da Portaria STN 438/2012 e da IPC 08; que, conjuntamente com o contador responsável técnico, assine as Demonstrações Contábeis do município, bem como as publique no veículo de imprensa oficial do Município; e (ii) observe as normas e as orientações de elaboração e de apresentação das Demonstrações Contábeis do Município, especialmente quanto à expedição de Notas Explicativas, em observâncias ao MCASP e às respectivas Instruções de Procedimentos Contábeis – IPCs, com o prazo para cumprimento até a publicação das Demonstrações Contábeis.

3) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

3.1) Insuficiência de R\$ 10.762.461,90 para pagamento de restos a pagar processados e não processados demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, § 1º da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

127. Consta no Relatório Técnico Preliminar (fl. 39 – Doc. 218058/2020) demonstrativo do indicador de disponibilidade financeira do município por fonte de recursos, que evidenciou deficit financeiro nas fontes de recursos 01, 18/19/31 e 02, no valor total de R\$ 10.762.461,90 (dez milhões, setecentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e um reais e noventa centavos), conforme demonstra tabela abaixo:

Tabela 1 – Indisponibilidade por fontes de recursos

Fontes	(In)Disponibilidade Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados	RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício)



01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	R\$ 245.563,89	R\$ 7.151.201,79	-R\$ 6.905.637,90
18/19/31 - Transferências do FUNDEB	-R\$ 1.644.572,98	R\$ 10.778,49	-R\$ 1.655.351,47
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-R\$ 1.273.519,52	R\$ 927.953,01	-R\$ 2.201.472,53
Total			-R\$ 10.762.461,90

Fonte: Relatório Técnico (fl. 100 – Doc. 218058/2020)

128. Observa-se que o resultado do quociente de disponibilidade financeira por fonte de recursos demonstrou a indisponibilidade de caixa líquida para o pagamento de restos a pagar inscritos nas fontes 01, 18/19/31 e 02.

129. A defesa alegou, em suma, que no exercício de 2019 o Município apresentou um saldo de caixa no valor de R\$ 94.548.625,02 (noventa e quatro milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, seiscentos e vinte e cinco reais e dois centavos), valor superior à insuficiência financeira apontada pela equipe técnica, o qual pode ser verificado no Balanço Patrimonial (fls. 15/17 - Doc.237766/2020).

130. Aduziu ainda, superficialmente, alguns motivos que teriam contribuído para o apontado desequilíbrio financeiro, tais como mudanças em parametrizações e adequações no sistema de informação contábil; dificuldades em ajustes de restos a pagar do exercício de 2007 e atrasos no recebimento de repasses do governo estadual entre os anos de 2015 a 2017. Por fim, defendeu que, mesmo na análise efetuada por fonte de recursos, a insuficiência apurada não possui o condão de comprometer a gestão fiscal como um todo.

131. A equipe técnica manifestou-se pela permanência da irregularidade, pois além da defesa reconhecer a insuficiência nas fontes, verificou que nas contas de governo do exercício de 2018 (processo 167843/2018) também houve a constatação de que essas mesmas fontes/destinações de recursos não apresentavam lastro financeiro para honrar os seus respectivos compromissos de curto prazo a elas vinculados, demonstrando ausência de controle da gestão.



132. Nas alegações finais a defesa ratificou as argumentações iniciais (fls. 15/16 - Doc. 281777/2020).

133. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, com expedição de recomendação.

134. A inscrição de despesas em restos a pagar, em qualquer exercício financeiro, depende da existência de disponibilidade de caixa que a comporte, nos termos do artigo 55, III, "b", itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 55. O relatório conterá: (...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

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

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

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

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; (grifo nosso)

135. O mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária. O código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário, porquanto, na receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Já para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados, especialmente a natureza da despesa, o programa e objeto (elemento/subelemento) da despesa pública, conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional.

136. O controle por fonte/destinação de recursos contribui para o atendimento do parágrafo único, do art. 8º e art. 50, ambos da LRF, que dispõe sobre a vinculação de recursos e a sua aplicação para os fins a que foram previstos. Senão vejamos:



Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (...)

137. Nesse contexto, este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que a inscrição em restos a pagar de despesas contraídas no exercício deve ser suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos, conforme se depreende do seguinte julgado extraído do Boletim de Jurisprudência, edição consolidada fev. 2014 a jun. 2019:

14.5) planejamento. Equilíbrio fiscal. inscrição em restos a pagar. necessidade de existência de saldo em disponibilidade de caixa.

O ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas (art. 1º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal), mediante limitação de empenho e de movimentação financeira, caso necessárias, segundo os critérios fixados em lei de diretrizes orçamentárias, de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 83/2017- TP. Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017. processo nº 8.238-4/2016).

138. No presente caso, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande não possuía, ao final do exercício de 2019, recursos disponíveis para suportar os restos a pagar inscritos nas fontes 01, 18/19/31 e 02, no valor total de R\$ 10.762.461,90 (dez milhões, setecentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e um reais e noventa centavos).

139. É dever da gestora efetuar o acompanhamento contínuo da execução orçamentária, adotando as providências, tais como o remanejamento de recursos entre fontes e o cancelamento de restos a pagar não processados.



140. A disponibilidade global, por si só, não pode ser levada em conta para sanar os saldos deficitários nas referidas fontes de recursos, pois o mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária, consoante orienta o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

141. O deficit financeiro, seja ele global ou por fontes de recursos, evidencia falta de planejamento, pois a apropriação de obrigações (passivos financeiros) em montante superior ao saldo dos ativos financeiros caracteriza vinculação acima do saldo máximo disponível, podendo gerar no longo prazo indisponibilidade de caixa por fonte de recursos.

142. Desse modo é importante que a Administração se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os restos a pagar, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, o que exige ações durante todo o exercício financeiro, bem como realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas.

143. Diante do exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

5) MB01 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_01. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

5.1) Deixar de encaminhar ao Tribunal de Contas, as informações solicitadas por meio do Ofício Circular nº 01/2020 - SECEX de Receita e Governo - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

144. Consta nos autos que a equipe técnica solicitou à Prefeitura Municipal de Várzea Grande o envio de informações referentes aos extratos bancários e conciliação bancária de todas as contas da prefeitura com posição de saldo em 31/12/2019, por meio do



ofício circular 01/2020; contudo, na resposta enviada pela gestão não constavam as informações requeridas (fl. 41 – Doc. 218058/2020).

145. A defesa justificou que respondeu a referida requisição de informações por duas ocasiões, por e-mail e pelo ofício 080/CGM/2020 (Protocolo 76988/2020). Aduziu que já havia autorizações expedidas às instituições bancárias para dar acesso desses documentos ao TCE-MT, e quanto ao não encaminhamento dos extratos bancários, pontuou que a falta do envio no referido e-mail nunca foi notificada, o que levou a crer que estava tudo regular (fls. 24/26 – Doc. 237766/2020).

146. A equipe técnica manteve a irregularidade, pois a própria defesa reconheceu que não encaminhou as cópias de extratos bancários requeridas no Ofício 01/2020/ SCEREC-GOV. Além disso, ressaltou que as autorizações para acesso das informações bancárias junto às respectivas instituições delimitam o período de acesso de janeiro a dezembro de 2020, e não incluem o exercício de 2019.

147. Em sede de alegações finais, a gestora reconheceu o erro material ao responder a solicitação sem os anexos necessários e requereu razoabilidade na análise da irregularidade (fls. 17/18 - Doc. 281777/2020).

148. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela permanência do achado, com expedição de recomendação.

149. Frisa-se que o dever de prestar contas está previsto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal e atinge toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

150. Nesse sentido, nenhum documento ou informação pode ser sonegado ao Tribunal de Contas em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto, sob pena de



caracterizar sonegação de informações, que é falta grave passível de cominação de pena, nos termos do artigo 215, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

151. A Lei Orgânica deste Tribunal de Contas prevê em seu artigo 2º que:

Art. 2º. O Tribunal de Contas requisitará aos titulares das unidades gestoras sob sua jurisdição, por meio informatizado ou físico, todos os documentos e informações que entender necessários ao exercício de sua competência.

Parágrafo único. O não atendimento da requisição mencionada no caput, no prazo fixado, sujeita os responsáveis às penalidades previstas nesta lei, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

152. Nesta senda, o Regimento Interno desta Corte prevê que são deveres das partes não sonegar documentos ou informações ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 284-A, inciso VI, da Resolução Normativa 14/2007.

153. Desse modo, é certo que o dever de prestar contas abrange não só o encaminhamento de documentos ao Tribunal de Contas na forma regulamentar, mas também a atuação do gestor em fornecer as informações necessárias para o exercício do controle externo em tempo hábil.

154. Portanto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o achado tão somente para recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que atenda às solicitações deste Tribunal de Contas quanto ao envio de documentos necessários em seus trabalhos, atuando de forma cooperativa em relação ao controle externo da administração pública, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 2, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

6) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

6.1) Atraso no envio ao Tribunal de Contas, da prestação de contas anuais de governo. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA



155. Segundo os autos, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande enviou a prestação das contas de governo do exercício de 2019 de forma intempestiva a esta Corte de Contas (fl. 54 – Doc. 218058/2020).

156. A defesa reconheceu o atraso no envio da prestação das contas e justificou que aconteceu por circunstâncias alheias à sua vontade, pois houve a ocorrência de problemas técnicos no sistema de tecnologia de informação, que teria apresentado inconsistências na geração das tabelas de informações a serem enviadas por meio do sistema APLIC, impedindo o envio tempestivo das cargas. Acrescentou ainda que a gestão envidou esforços para tentar resolver os problemas ocorridos (fls. 27/30 – Doc. 237766/2020).

157. A equipe técnica manteve a irregularidade, pois as justificativas não eximem a responsabilidade da gestora de envio fora do prazo legalmente previsto.

158. Nas alegações finais, a defesa repete as justificativas anteriores e solicita aplicação da razoabilidade na análise do achado (fls. 18/19 - Doc. 281777/2020)

159. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, com expedição de recomendação.

160. Destaca-se que a obrigação do envio da prestação das contas anuais de governo ocorre no exercício de 2020, por ocasião do fechamento das contas de 2019 e após o cumprimento do prazo de 60 dias, a partir de 15 de fevereiro, de sua apreciação na Prefeitura e Câmara pelos contribuintes, conforme termos previstos no art. 209, caput e §1º da Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 209. As contas anuais do Prefeito e da Mesa da Câmara ficarão, durante sessenta dias, a partir do dia quinze de fevereiro, à disposição na própria Prefeitura e na Câmara Municipal, após divulgação prevista na Lei Orgânica Municipal, de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da Lei.



§ 1º As contas serão remetidas ao Tribunal de Contas do Estado, pelos responsáveis dos respectivos Poderes, no dia seguinte ao término do prazo, com o questionamento que houver, para emissão do parecer prévio.

161. Nesse mesmo sentido, o inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa 36/2012-TP, deste Tribunal, determina às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das contas anuais de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209, da Constituição Estadual:

I - Plano Plurianual - PPA, até o dia 31/12 do primeiro ano de mandato do prefeito;

II. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, até o dia 31/12 do ano anterior ao que se refere;

III. Lei Orçamentária Anual - LOA, até o dia 15/01 do ano a que se refere;

IV. Contas anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209 da Constituição Estadual.

162. Registra-se que, devido à pandemia do novo coronavírus, o Tribunal de Contas editou a Portaria 52/2020, publicada em 7 de abril de 2020, prorrogando a data de envio das Contas de Governo do Estado.

Art. 1º Excepcionalmente, prorrogar para o dia 29 de maio de 2020 o prazo para apresentação das prestações de contas anuais de governo e de gestão dos órgãos e entidades estaduais e municipais relativas ao exercício de 2019.

163. Cabe salientar que a prestação de contas representa, além de uma obrigação legal, o compromisso da Administração com a eficiência e com a transparência na gestão pública, e a legislação busca garantir esse dever do chefe do Poder Executivo para, em contrapartida, garantir à sociedade o exercício do controle social sobre a gestão pública e em que prazo ela deve ocorrer.

164. É fato inconteste que as informações de envio obrigatório são fundamentais para o exercício do controle externo por este Tribunal. Mesmo o envio intempestivo compromete e prejudica a análise pormenorizada das contas anuais de governo.



165. No presente caso, em consulta ao sistema Aplic (Prestação de Contas/Prestação de Contas) verifica-se que o prazo regimental para envio das contas de governo foi prorrogado até o dia 29/05/2020. Por sua vez, as referidas contas foram enviadas no dia 09/06/2020, ou seja, 9 (nove) dias fora do prazo regimental.

166. Portanto, em consonância com a equipe técnica, mantenho a irregularidade para tão somente recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa TCE 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

8) 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).

8.1) A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário estabelecidos na LDO, contrariando o art. 5. da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

167. Consta no Relatório Técnico Preliminar (fl. 12 - Doc. 218058/2020) que a programação financeira constante na Lei Orçamentária Anual (LOA/2019) é divergente da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 2: Compatibilidade entre a programação da LOA e as metas da LDO

Especificação	LDO (R\$)	LOA R\$	Diferença (R\$)
Receita Total (I)	799.980.500,00	771.171.000,00	28809500
Receitas Financeiras (II)	48.444.810,00	19.922.014,00	28.522.796,00
Receitas Primárias (III) = (I - II)	751.535.690,00	751.248.986,00	286.704,00
Despesa Total (IV)	799.980.500,00	799.980.500,00	0,00
Despesas Financeiras (V)	0,00	29.980.000,00	-29.980.000,00
Despesas Primárias(VI) = (IV - V)	799.980.500,00	770.000.500,00	29.980.000,00
Resultado Primário = (III - VI)	-48.444.810,00	-18.751.514,00	-29.693.296,00

Fonte: Relatório Técnico de Acompanhamento Simultâneo (fl. 7 – Doc. 169348/2020)



168. A gestora, em suma, justificou tratar-se de uma norma de conteúdo programático e que, a rigor, não há que se falar em sanção como decorrência de seu não cumprimento. Admitiu, ainda, que o objeto do presente apontamento (incompatibilidade entre a LDO e a LOA) foi elaborado de forma “equivocada” no quadro demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais constante da LDO, o qual consideraria o valor da linha de despesa primária igual à linha de despesa total, portanto, a linha de despesa primária não deduziria as despesas financeiras (fl. 37/40 – Doc. 237766/2020).

169. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento, ressaltando que a fixação de metas fiscais, sobretudo de resultado primário, é norma de conteúdo programático e representa importante mecanismo legal de planejamento de resultados fiscais voltado para o atingimento do equilíbrio das contas públicas e de controle do endividamento público. Além do mais, nos termos do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o não cumprimento das metas fiscais de resultados primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais dará ensejo à limitação de empenho e de movimentação financeira no exercício financeiro.

170. Nas alegações finais, a gestora apenas reprisou a defesa anterior (fls. 19/21 – Doc. 281777/2020).

171. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico na manutenção da irregularidade, com expedição de recomendação.

172. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da Administração Pública pelo período de um ano e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal c/c art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

I - O plano plurianual;

II - As diretrizes orçamentárias;

III - Os orçamentos anuais.



§ 1º ...

§ 2º **A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.**

(grifei)

173. Integra o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

...

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

174. O projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser elaborado de forma compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e dispõe, exclusivamente, sobre a previsão das receitas e fixação das despesas para o exercício financeiro seguinte à sua edição (art. 165, CF).

175. Além disso, deve conter em anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, consoante art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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; (grifei).



176. Sendo assim, como as leis orçamentárias devem ser compatíveis entre si, as receitas e despesas, assim como o resultado primário e nominal estimados na Lei Orçamentária Anual - LOA devem ser os mesmos definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Assim, havendo diferenças entre eles, deve haver previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO sobre a probabilidade da ocorrência, em que momento serão apresentadas as novas metas e quais fatores justificam as novas proposições.

177. No presente caso, verifica-se que não houve previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO quanto à alteração das metas fiscais, de modo que os valores a serem confrontados devem ser os mesmos, ou seja, o total de receitas e despesas contempladas na Lei Orçamentária Anual - LOA deve respeitar as metas de resultado primário e de resultado nominal estabelecidas na LDO.

178. Observa-se que as receitas e despesas primárias previstas na Lei Orçamentária Anual - LOA/2019 estão incompatíveis com a meta de resultado primário previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2019, restando configurada a presente irregularidade.

179. Saliento que, embora seja justificável que os valores de receita e despesa sejam diferentes, por conta de que a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é realizada com meses de antecedência da proposta de Lei Orçamentária Anual – LOA, essas diferenças devem ser ajustadas de forma a compatibilizar e respeitar o valor da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, objetivando evitar a ocorrência de desequilíbrios fiscais.

180. Sendo assim, não restam dúvidas de que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande não observou as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal.



181. Portanto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que observe o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9) FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

9.1) 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 - 2. ANÁLISE DA DEFESA

182. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar (fl. 10 – Doc. 218058/2020), a Prefeitura Municipal de Várzea Grande não apresentou a metodologia de cálculo do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes orçamentárias que demonstre o resultado pretendido, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal.

183. A defesa reconheceu que houve um lapso na importação da referida metodologia e memória no texto final, quando da elaboração da LDO; contudo, tal fato será regularizado na LDO do exercício de 2021. Finalizou aduzindo que não há obrigatoriedade deste anexo ser informado pela ferramenta do APLIC (fls. 40/41 – Doc. 237766/2020).

184. A equipe técnica manteve a irregularidade, e esclareceu que a obrigatoriedade do demonstrativo das metas anuais estar instruído com a memória e metodologia de cálculo está definida no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, vez que visa a esclarecer a forma de obtenção dos valores relativos a receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida pública.

185. Nas alegações finais, a defesa repete o argumento da peça defensiva inaugural (fls. 21/23 – Doc. 281777/2020).



186. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade.

187. De acordo com o § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o anexo de metas fiscais deve conter o demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Vejamos:

Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
II - **demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;** (grifei)

188. O Manual de Demonstrativos Fiscais⁴ aplicável ao exercício de 2019, dispõe que *a forma de apresentação da metodologia poderá variar de acordo com a análise feita por cada ente. Poderão ser adicionadas fórmulas de cálculos, descrição de cenários, tabelas evolutivas bem com qualquer material subsidiário.*

189. Desse modo, a memória e metodologia de cálculo devem justificar os resultados pretendidos, comparando-os com os fixados nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.

⁴ <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17795/material/MDF%202019.pdf>



190. No caso dos autos, o demonstrativo apresentado no Anexo de Metas Fiscais não demonstra os parâmetros de projeções das despesas e endividamento, que justificam os resultados pretendidos pela Administração Municipal.

191. Logo, cabe à municipalidade demonstrar os parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados pretendidos. Importa destacar que o demonstrativo tem como finalidade, além de dar transparência sobre as metas fiscais, orientar a elaboração do projeto da lei orçamentária anual de forma a permitir o alcance das metas conforme o planejado⁵.

192. Diante disso, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que inclua no Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO a memória e metodologia de cálculo das metas de resultado primário e nominal, de forma detalhada e fundamentada, nos termos do art. 4º, §2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

193. É oportuno registrar que, em sede de Contas Anuais de Governo, as recomendações ao chefe do Poder Executivo visam ao aperfeiçoamento da gestão pública, razão pela qual acolho a recomendação sugerida pela equipe técnica (fl. 32 – Doc. 270777/2020). Assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, é necessário que seja dada ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

194. Da análise global das Contas Anuais de Governo de Várzea Grande, concluo que, embora a irregularidade de natureza gravíssima (AA03) tenha permanecido nos autos, esta não tem o condão de, por si só, ocasionar a irregularidade das contas, merecendo a emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois a execução orçamentária foi superavitária e, ainda, houve superavit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2019.

⁵Extraído do Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pelo Ministério da Fazenda e Secretaria Nacional do Tesouro e aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios



III - DISPOSITIVO DO VOTO

195. Pelo exposto, ACOLHO o Parecer Ministerial e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I da Constituição Estadual, 1º, I e 26 da Lei Complementar Estadual 269/2007, 29, I e 176, § 3º da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2019, da **Prefeitura Municipal de Várzea Grande**, de responsabilidade da Prefeita, **Sra. Lucimar Sacre de Campos**, tendo como contador o Sr. Luiz Marcel Leon Bordest (CRC-MT 17239/O-4), visto que foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino, bem como os exigidos pela Lei Complementar 101/2000.

Voto, ainda, no sentido de **recomendar** ao atual chefe do Poder Executivo Municipal que:

a) observe/utilize, na previsão e na execução orçamentária, as naturezas de receitas instituídas/aprovadas por meio da “especificação de receitas” constante dos leiautes do sistema APLIC;

b) garanta o cumprimento da aplicação do mínimo de 60% das receitas do FUNDEB nos gastos com remuneração e valorização dos profissionais do magistério ensinos infantil e fundamental, conforme previsto nos incisos I e XII do art. 60, dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e art. 22 da Lei 11.494/2007;

c) apresente e publique anualmente a Demonstração dos Fluxos de Caixa, inclusive os seus quadros auxiliares, a fim de atender às disposições da Portaria STN 438/2012 e da IPC 08 e, conjuntamente com o contador responsável técnico, assine as Demonstrações Contábeis do município, bem como as publique no veículo de imprensa oficial do Município;

d) observe as normas e as orientações de elaboração e de apresentação das Demonstrações Contábeis do Município, especialmente quanto à expedição de Notas Explicativas;



e) adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF);

f) atenda às solicitações deste Tribunal de Contas quanto ao envio de documentos necessários em seus trabalhos, atuando de forma cooperativa em relação ao controle externo da administração pública, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 2, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

g) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa TCE 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso;

h) observe o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

i) inclua no Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO a memória e metodologia de cálculo das metas de resultado primário e nominal, de forma detalhada e fundamentada, nos termos do art. 4º, §2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

j) aprimore as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município e compatibilize as metas com as peças de planejamento;

l) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte;

m) na elaboração da Lei Orçamentária, reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15%;

n) implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.



GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, §3º da Resolução Normativa 14/2007).

É como voto.

Tribunal de Contas, 15 de abril de 2021.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT. mif