



PROCESSO Nº : 8.904-4/2022
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2022
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ
GESTOR : EMANUEL PINHEIRO
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

SÍNTESE DO VOTO

Importa consignar que, embora o Município de Cuiabá tenha cumprido os percentuais constitucionais e legais relacionados à Educação, Saúde, Fundeb, repasses de recursos ao Poder Legislativo e gastos com pessoal do Poder Executivo, apresentou uma situação financeira extremamente preocupante.

Analisando atentamente as contas, igualmente à unidade técnica e MP de Contas, verifico que restaram caracterizadas todas as irregularidades inicialmente apontadas, destacando um deficit de execução orçamentária na ordem de R\$ 191 milhões (**DA02 – subitem 3.1**) e uma indisponibilidade financeira global de R\$ 306 milhões e por fontes no total de R\$ 375 milhões (**DB99 – subitem 4.1**), que, a meu ver, comprometem de sobremaneira o equilíbrio das contas públicas do exercício de 2022.

No que tange ao resultado da execução orçamentária, friso que este Tribunal estabeleceu diretrizes para a apuração do cálculo e conseqüente valoração do resultado da execução orçamentária por meio da Resolução Normativa 43/2013 – TCE/MT, cujo item 17 definiu que nos casos de o resultado evidenciar deficit de execução orçamentária, tal situação deve ser classificada como irregularidade gravíssima e apurada exclusivamente nos processos de contas anuais de governo, podendo levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas, a depender do valor do deficit, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações agravantes ou atenuantes da irregularidade.

Pois bem. No caso do município de Cuiabá, concordei com a unidade técnica quanto à retificação do valor do deficit de execução orçamentária apurado inicialmente em R\$



228 milhões, pois de fato não haviam sido computados corretamente os valores das despesas e receitas do RPPS de Cuiabá. Além disso, mantive o valor R\$ 3,6 milhões acrescidos à receita para fins de ajustes permitidos pela Resolução Normativa, de modo que o valor do deficit de execução orçamentária do exercício de 2022 representou R\$ 191 milhões.

	2022
Receita Arrecadada Ajustada (A)	R\$ 3.632.388.134,86
Despesa Realizada Ajustada (B)	R\$ 3.827.503.777,88
Desp. Empenhada decorrentes de Créditos Adicionais Superávit Financeiro (C)	R\$ 3.650.449,63
Resultado Orçamentário (R\$) (D) = (A - B + C)	-R\$ 191.465.193,39

Partindo dessa conclusão e com o intuito de formar minha convicção sobre a situação de uma maneira global, efetuei uma análise detalhada para verificar se há atenuantes aplicáveis ao caso e se o município possui capacidade financeira para superar o deficit e as possíveis medidas do agente político para reduzi-lo.

O item 12, da Resolução Normativa 43/2013, estabelece que serão consideradas como atenuantes (i) a existência de créditos a receber correspondentes à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntária, bem como (ii) a existência de superavit financeiro no balanço do exercício analisado.

Em sua defesa a gestão buscou atenuar a situação, alegando que o registro intempestivo das despesas da Secretaria Municipal de Saúde na ordem de R\$ 267 milhões em dezembro de 2022 foi o causador da irregularidade. Além disso, alegou que a frustração de receita da cota parte do ICMS no início de setembro de 2022 também contribuiu para agravar a situação.

Embora a contabilização de despesas de exercícios anteriores possa ter contribuído para o resultado deficitário da execução orçamentária, entendo que essa circunstância por si só não constitui atenuante da irregularidade gravíssima deflagrada.



Primeiro porque restou demonstrado nos autos que as despesas empenhadas em dezembro de 2022 foram na verdade no valor R\$ 113 milhões, sendo que foram contabilizados como despesas de exercícios anteriores apenas R\$ 80 milhões. Além disso, essas despesas da saúde advêm do período pandêmico (2020 e 2021), e que só vieram à tona após denúncias que ocasionaram a intervenção do Estado, o que de certa forma “mascarou” os resultados das contas apresentadas nos exercícios anteriores, comprometendo a fidedignidade das demonstrações resultante da omissão de despesas e dívidas.

Outrossim, destaco que as mudanças realizadas pelo Governo Federal no final de 2022 na tributação do ICMS não impactaram no deficit orçamentário, pois os dados constantes no sistema Aplic revelam que no exercício de 2022 houve excesso de arrecadação a título de COTA-PARTE DO ICMS de R\$ 137 milhões.

Friso que o resultado orçamentário do município vem apresentando sinais de dificuldades desde o exercício de 2019, quando apresentou um deficit de execução na ordem R\$ 33 milhões, que só foi atenuado em razão da frustração de repasses pelo Governo Estadual da época que afetou vários municípios do Estado.





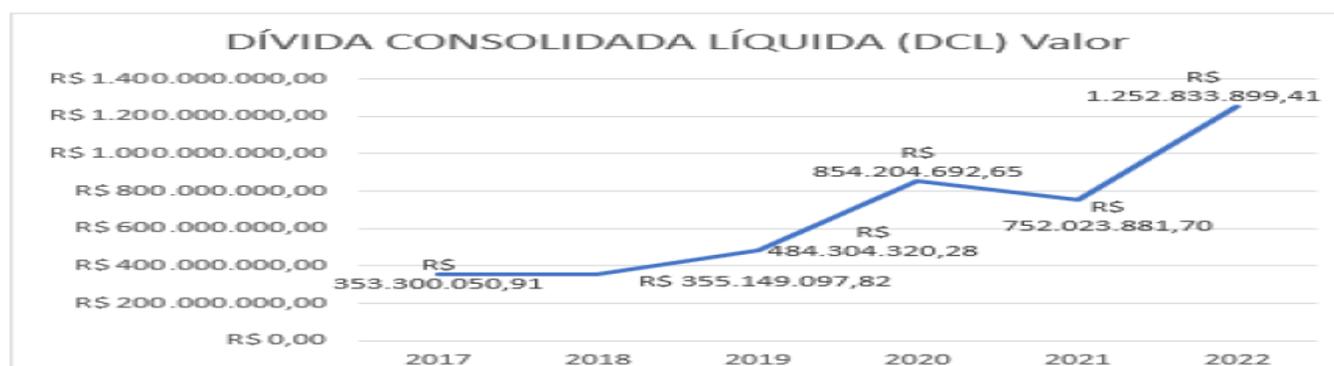
Porém, essa atenuante não se encontra nas contas do exercício de 2022, pelo contrário, houve nos exercícios anteriores 2020 e 2021 aumento de repasses do Governo Federal para ações de combate à pandemia da Covid 19.

Conforme dados extraídos das contas anuais de governo da prefeitura de Cuiabá dos exercícios atingidos pela pandemia da Covid 19 (2020 e 2021), percebe-se que as receitas recebidas superaram, e muito, as despesas empenhadas relativas às ações de saúde para enfrentamento da Covid 19.

Detalhamento Fonte		2020 e 2021		
		Receitas	Despesas	Resultado
080000	Apoio financeiro prestado pela União	179.144.180,73	26.171.589,50	152.972.591,23
074000	Ações de Saúde para enfrentamento do Coronavírus	228.808.918,36	144.996.080,40	83.812.837,96
078000	Transferência de recursos para aplicação em outras ações emergenciais	3.920.109,89	3.945.839,90	-25.730,01
Total		411.873.208,98	175.113.509,80	236.759.699,18

Na análise ainda constatei que o superavit financeiro no balanço de R\$ 107 milhões está muito aquém do montante auferido de deficit de execução orçamentária de R\$ 191 milhões, não constituindo atenuante da irregularidade. Como se não bastasse, o Quociente de Disponibilidade Financeira indicou que não há recursos suficientes para suportar os restos a pagar inscritos no montante global de R\$ 306 milhões.

Outro ponto que impacta na capacidade financeira da gestão em superar o deficit diz respeito ao aumento da dívida consolidada líquida, vez que só no exercício de 2022 chegou a R\$ 1,25 bilhões, o que compromete ainda mais a situação financeira e orçamentária do município.





Neste ponto, abro “aspas” para ressaltar as notícias vinculadas na mídia acerca de uma dívida confessada pelo gestor de Cuiabá no montante de 165 milhões, a qual, após emenda parlamentar, foi ajustada em R\$ 163 milhões, sendo que (1) R\$ 132 milhões seriam da Empresa Cuiabana de Saúde Pública referentes a IRRF e PIS/COFINS/CSLL; (2) R\$ 16 milhões da Empresa Cuiabana de Limpeza Urbana relativa ao IRRF; (3) R\$ 3,37 milhões do Fundo Único Municipal de Educação com o INSS e com a Secretaria da Receita Federal e Procuradoria - Geral da Fazenda Nacional (PGFN); e (4) R\$ 13,8 milhões do Tesouro Municipal com o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS) e com a Secretaria da Receita Federal.

Registra-se que, embora essa dívida não integre as contas anuais de governo sob análise (exercício de 2022), uma vez que abrange dívidas do exercício de 2023, é de suma importância pontuar a preocupação desta Corte de Contas com a situação fiscal e tributária do ente.

Isso porque as dívidas de natureza tributária, por estarem vencidas, estão sujeitas à inscrição em dívida ativa e consequente execução pela Fazenda Pública, situação que se agrava considerando que há dívidas decorrentes de contribuições previdenciárias descontadas de servidores e não repassadas ao INSS, além do não recolhimento das contribuições à conta vinculada do FGTS dos trabalhadores.

Todo esse cenário apresentado revela a gravidade da situação fiscal e tributária do ente e a carência de ações por parte do gestor capazes de garantir o equilíbrio das contas públicas.

Ora, cabe ao gestor, como ordenador de despesa, adotar uma ação planejada e transparente visando ao cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, porque o orçamento público é uma ferramenta de planejamento que busca evitar que o governo gaste mais do que recebe, sendo de inteira responsabilidade da gestão desenvolver ações voltadas ao equilíbrio das contas.



É importante ressaltar que o acompanhamento da execução orçamentária é uma das tarefas mais básicas e importantes de responsabilidade da autoridade gestora, pois permite a adoção de medidas antecipatórias no sentido de garantir o cumprimento das metas fiscais, agindo como verdadeira ferramenta de planejamento.

Quando o administrador público negligencia o acompanhamento da execução orçamentária e, conseqüentemente, incorre em deficit, ele não está apenas descumprindo regras orçamentárias-constitucionais, mas, principalmente, comprometendo a saúde financeira do ente que, a médio e longo prazo, a depender da gravidade, deixará de ter capacidade de fazer frente às despesas com saúde, educação, programas sociais, remuneração de servidores, dentre outras, prejudicando a vida dos cidadãos pagadores de impostos, em especial dos mais necessitados.

Portanto, não é por acaso que esta Corte de Contas, como guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal, classifica a irregularidade aqui tratada como gravíssima.

Com relação à indisponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar global de R\$ 306 milhões e por fonte no valor total de R\$ 375 milhões (**DB99 – subitem 4.1**), registro que o gestor em sua defesa se equivoca ao afirmar que a insuficiência financeira somente representa agravante nas contas do último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, pois o equilíbrio das contas públicas deve ser perseguido pelo gestor ao longo de toda a sua gestão.

No entanto, não é isso que tem ocorrido com o município de Cuiabá. A Administração vem apresentando deficit financeiro global desde o exercício de 2018, tendo aumentado significativamente no exercício de 2022, conforme se demonstra a seguir:

Exercício	Quociente da Situação Financeira (QSF)	Deficit Financeiro	Processo das Contas Anuais de Governo
2018	0,66	R\$ 43.288.046,77	166766/2018
2019	0,63	R\$ 41.581.625,15	87793/2019
2020	0,65	R\$67.737.515,35	100170/2020
2021	0,80	R\$ 28.060.043,53	411841/2021



2022	0,26	R\$ 306.140.243,53	89044/2022
------	------	--------------------	------------

Quando se analisa a indisponibilidade por fontes de recursos, percebe-se que a Administração permanece no mesmo “*modus operandi*”, arrastando há anos um histórico de indisponibilidade financeira, inclusive nas mesmas fontes, sem qualquer menção de melhora.

Na verdade, a situação só se agrava, pois no exercício de 2020 a indisponibilidade financeira por fontes foi de R\$ 107 milhões, no exercício de 2021 foi para R\$ 168 milhões e no exercício de 2022 saltou para R\$ 375 milhões, revelando que a administração pública, além de não adotar medidas de contenção do deficit, agiu com ineficiência ao aumentá-las.

É preciso deixar claro que a preocupação do gestor com o equilíbrio fiscal deve ser contínua, a fim de preservar o equilíbrio das finanças públicas ao longo dos exercícios, ou seja, basicamente o que se exige do administrador público é que pratique no dia a dia a gestão orçamentária financeira, pois é o responsável pelos recursos públicos sob a sua administração, não cabendo ação apenas no último ano de mandato.

Por fim, quanto às demais impropriedades deflagradas nas contas relacionadas ao não cumprimento do limite de 95% estabelecido na Constituição da República entre as despesas correntes e receitas correntes (**AB99 – subitem 1.1**), não implementação de regras contábeis relacionadas a ajustes para perdas da dívida ativa (**CB07 – subitem 2.1**) e abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente (**FB03 – subitem 5.1**), verifiquei que todas são reflexos da ausência de controle das receitas e despesas e inobservância das regras contábeis, as quais já foram objeto de reiteradas recomendações no âmbito deste Tribunal, de modo que, igualmente ao MP de Contas, expedi novamente determinações à gestão.

Posto isso, considerando que a natureza gravíssima da irregularidade referente ao deficit de execução orçamentária, aliada à indisponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar, reincidência das irregularidades contábeis e alterações orçamentárias e o aumento exponencial da dívida pública nos últimos anos demonstram o não atendimento às



recomendações deste Tribunal e o comprometimento das contas sob análise, **ACOLHO** o Parecer Ministerial e **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Cuiabá, exercício de 2022, de responsabilidade do gestor já citado, ressaltando que expedi recomendação ao Poder Legislativo de Cuiabá para que, durante deliberação das presentes contas, **determine** ao chefe do Poder Executivo Municipal a adoção de medidas corretivas que estão descritas no voto integral e demonstradas a seguir:

1) adote os mecanismos de ajustes fiscal estabelecidos nos incisos de I a X do artigo 167-A da Constituição da República;

2) observe as normas e orientações de elaboração e apresentação das Demonstrações Contábeis do Município, especialmente quanto à expedição de Notas Explicativas e realize a contabilização da provisão para perdas da dívida ativa, além de outras provisões de origem tributária descritas nos itens 1.2.1 a 1.2.2.5 (fls. 36/37 – Doc. 270168/2023 – Relatório Técnico de Defesa), em observância ao MCASP e Portaria do STN 548/2015;

3) realize o devido acompanhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 53, inciso III, da LRF), comparando as receitas realizadas com as previstas para o período, adotando, se necessário em caso de aquelas apresentarem baixa efetividade, o contingenciamento das despesas e movimentação financeira, a fim de assegurar o equilíbrio das contas públicas ao final do exercício financeiro, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

4) adote urgentemente 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) aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43, da Lei 4.320/64 e ao art. 167, II, da Constituição da República;

6) realize a fixação da importância/limite para abertura de créditos adicionais suplementares em valor ou percentual baseado na despesa único total fixada na LOA, sem o estabelecimento de condições e/ou exclusões para determinação da importância/limite;

7) inclua na Lei de Diretrizes Orçamentárias a memória e metodologia de cálculo que esclareça a forma de obtenção dos



GABINETE DO CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone(s): (65) 3613-7531/37534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

valores relativos a receitas, despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal e montante da Dívida Pública, nos termos do art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

8) complementar no exercício seguinte o valor de R\$ 142.183.649,40, correspondente à diferença remanescente de recursos aplicados a menor na 'manutenção e desenvolvimento do ensino', no exercício de 2021, que não foi regularmente aplicado, conforme dispõe o Parágrafo único do art. 119 da Emenda Constitucional 119/2022, a fim de garantir a aplicação mínima de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme dispõe o caput do art. 212 da Constituição da República, conforme Tópico 6.2.1 do Relatório Técnico Preliminar;

9) aperfeiçoar o processo de elaboração, discussão e aprovação das propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

10) fazer constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo expresso na proposta da lei orçamentária de que se obedeça ao equilíbrio entre a receita e a despesa, conforme alínea "a" do inciso I do art. 4º da LRF;

Ressalto que expedi determinação para que a 6ª Secex deste Tribunal instaure processo de tomada de contas especial para a apuração da ocorrência dos danos ao erário pelos pagamentos de juros e multas incidentes sobre o recolhimento em atraso das contribuições previdenciárias do exercício de 2022 pela Prefeitura Municipal de Cuiabá.

É como voto.