



PROCESSO Nº : 10.002-1/2020 (PRINCIPAL– CONTAS ANUAIS DE GOVERNO)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2020
ÓRGÃO : PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA
RESPONSÁVEL : JOSSIMAR JOSÉ FERNANDES
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

2 - RAZÕES DO VOTO

119. Passo ao exame das contas anuais de governo da Prefeitura de Nortelândia, referentes ao exercício de 2020, observando-se o disposto no art. 33 da Lei Orgânica do TCE/MT¹, c/c os arts. 82, § 2º², e 176, § 2º³, ambos do RITCE/MT.

2.1. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

120. O Município aplicou na **manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente a 33,46%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, **acima dos 25% previstos no art. 212, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).**

121. Na **remuneração dos profissionais do magistério**, o Município **aplicou o correspondente a 86,53%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, sendo, portanto **superior aos 60% estabelecidos no inc. XII do art. 60 do**

¹ LC 269/2007 - Art. 33. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão responsabilidades, nos termos regimentais e demais provimentos do Tribunal.

² RITCE/MT Art. 82. Será adotada a forma de Parecer Prévio quando a deliberação recair sobre as contas de governo prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, estadual e municipais;

§ 2º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;

b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.

³ RITCE/MT - Art. 176. O parecer prévio do Tribunal de Contas será emitido:

§ 2º. O parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores públicos, cujas contas serão objeto de julgamento em separado, através de procedimento próprio.



Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e do art. 22, da Lei Federal 11.494/2000.

122. Já nas **ações e serviços públicos de saúde**, o Município **aplicou o equivalente a 21,59%** dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos especificados no art. 158 e na alínea “b”, inciso I do art. 159, e § 3º, todos da CF/88, c/c o inc. III do art. 77 do ADCT, **cumprindo assim o limite mínimo estabelecido de 15%.**

123. **Com relação aos gastos com pessoal do Executivo Municipal**, a Secretaria de Controle Externo (Secex) de Receita e Governo apontou que **as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal totalizaram o montante de R\$ 11.976.710,06** (onze milhões e novecentos e setenta e seis mil e setecentos e dez reais e seis centavos), **equivalente a 50,17 % da Receita Corrente Líquida**, abaixo do limite máximo de 54% fixado pela alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF.

124. **No repasse ao Poder Legislativo**, **o Município transferiu o equivalente a 7,00 %**, portanto dentro do limite máximo permitido pela Constituição Federal, que é de 7%, de acordo com o art. 29-A da CF.

2.2. DO DESEMPENHO FISCAL.

125. Ao se analisar as receitas orçamentárias, verifica-se que as **transferências correntes** representam a maior fonte de recursos na composição da receita municipal, de modo que **78,40 %** da receita é proveniente de transferências correntes.

126. A **receita tributária própria atingiu o percentual de 6,61 % em relação ao total de receitas correntes arrecadadas**, descontada a contribuição ao FUNDEB. Tal situação evidencia uma baixa arrecadação de receitas próprias, o que merece a adoção de medidas no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes, a fim de aumentar as Receitas Próprias do Município.

127. A série histórica das receitas orçamentárias no período de 2017/2020, **evidencia um aumento das receitas tributárias próprias em relação ao exercício anterior.**



128. Na **execução orçamentária**, comparando as **receitas arrecadadas com as despesas realizadas pelo Município**, **constata-se superávit no resultado orçamentário** de R\$ 3.630.381,75 (três milhões e seiscentos e trinta mil e trezentos e oitenta e um reais e setenta e cinco centavos).

129. No **resultado financeiro**, constata-se que o Poder Executivo Municipal apresentou suficiência financeira de R\$ 3.630.381,75 (três milhões e seiscentos e trinta mil e trezentos e oitenta e um reais e setenta e cinco centavos), **dispondo de R\$ 2,60** (dois reais e sessenta centavos) **para cada R\$ 1,00** (um real) **de obrigações de curto prazo**, revelando equilíbrio financeiro. Demonstrou ainda, liquidez para pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, etc).

2.3. DAS IRREGULARIDADES.

130. O Secretário da Secex de Receita e Governo, mediante despacho⁴, ratificou o Relatório Técnico de Análise de Defesa⁵, no qual a equipe técnica opinou pela manutenção das irregularidades 1 (CB02), 2 (CB99), 3 (DB08), 4 (FB02), 5 (FB03), 6 (FB09), 7 (FB13) e 8 (MB03) e respectivos subitens. Da mesma forma, o Ministério Público de Contas opinou pela manutenção das irregularidades inicialmente apontadas.

131. Passa-se, então, à análise das irregularidades mantidas.

2.3.1 IRREGULARIDADE REFERENTE À CONTABILIDADE:

A irregularidade 1 (CB02) é relativa a existência de registros contábeis incorretos.

➤ RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA⁶

132. Consoante o Relatório Técnico Preliminar, o Balanço Orçamentário constante na prestação de contas indica montante de “valor atualizado para fixação de despesas”

⁴ Documento Digital 206448/2021.

⁵ Documento Digital 206447/2021.

⁶ Documento Digital 158783/2021.



inferior ao constatado pela Secex na análise conjunta do orçamento inicial e o orçamento final informados no Aplic.

➤ **DEFESA DO GESTOR⁷**

133. O gestor alegou que a diferença verificada decorreu da abertura de crédito adicional suplementar (decretos 1/2020 e 2/2020) aberto por excesso de arrecadação e não por redução de dotação orçamentária.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA⁸**

134. Em Relatório Técnico de Análise de Defesa, a Secex de Receita e Governo afirmou que os argumentos e documentos apresentados pelo gestor somente confirmam a ocorrência da irregularidade, posto que os créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, os quais aumentam o valor do orçamento, deveriam ter sido considerados na elaboração do Balanço Orçamento. Assim, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

135. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais⁹, o responsável permaneceu silente¹⁰.

➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS¹¹**

136. O Ministério Público de Contas opinou na mesma linha de raciocínio da equipe técnica de auditoria, por entender que os argumentos apresentados pela defesa não afastam a inconsistência do Balanço Orçamentário.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

⁷ Documento Digital 176472/2021.

⁸ Documento Digital 206447/2021.

⁹ Documento Digital 210872/2021.

¹⁰ Documento Digital 223875/2021.

¹¹ Documento Digital 246681/2021.



137. Consoante disposto na Lei ^o 4.320/1964, a contabilidade evidenciará em seus registros o valor das despesas empenhadas e realizadas. Dispõe, ainda, que o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas:

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

[...]

Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

[...]

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

138. Sobre o Balanço Orçamentário, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, dispõe que:¹²

O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação. Demonstrará, também, as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

[...]

Dotação Atualizada

Demonstra a dotação inicial somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício de referência e às atualizações monetárias efetuadas após a data da publicação da LOA, deduzidos das respectivas anulações e cancelamentos.


Se não ocorrerem eventos que ocasionem a atualização da despesa, a coluna Dotação Atualizada apresentará os mesmos valores da coluna Dotação Inicial.

139. Dito isso, verifico que o Balanço Orçamentário apresentado pelo gestor em sua prestação de contas indicou o valor atualizado das despesas o montante de R\$ 25.264.143,58 (vinte e cinco milhões e duzentos e sessenta e quatro mil e cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos), valor esse inferior ao constatado pela equipe técnica na análise do orçamento inicial e final, após suplementações, que foi de R\$ 25.290.157,14 (vinte e cinco milhões e duzentos e noventa mil e cento e cinquenta e sete reais e quatorze centavos).

¹² Secretaria do Tesouro Nacional (STN): Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, fls. 412-423. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>. Acesso em: 14/12/2020.



140. Portanto, constatou-se divergência entre o Balanço Orçamentário remetido via Sistema Aplic pela municipalidade e o Balanço Orçamentário apresentado pelo gestor em sua prestação de contas, conforme abaixo:

		PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA					CONSOLIDADO DEZEMBRO/2020
		BALANÇO ORÇAMENTÁRIO ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL					
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j)=(f-g)	
Despesas Correntes (IX)	19.462.644,40	21.774.421,45	19.549.216,46	19.549.216,46	19.475.878,88	1.685.614,58	
Pessoal e Encargos Sociais	10.154.686,67	11.307.079,48	9.621.464,90	9.621.464,90	9.591.379,01	1.685.614,58	
Juros e Encargos da Dívida	4,00	2,00	0,00	0,00	0,00	2,00	
Outras Despesas Correntes	9.307.953,73	10.467.339,97	9.927.751,56	9.927.751,56	9.884.499,87	539.588,41	
Despesas de Capital (X)	253.083,01	3.406.636,83	3.402.069,12	3.124.106,09	3.123.844,61	4.567,71	
Investimentos	142.082,01	3.299.870,17	3.295.302,46	3.017.339,43	3.017.077,95	4.567,71	
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.567,71	
Amortização da Dívida	111.001,00	106.766,66	106.766,66	106.766,66	106.766,66	0,00	
Reserva de Contingência (XI)	445.052,69	83.085,30	0,00	0,00	0,00	83.085,30	
Reserva do RPPS (XII)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	83.085,30	
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIII) = (IX + X + XI + XII)	20.160.780,10	25.264.143,58	22.951.285,58	22.673.322,55	22.599.723,49	2.312.858,00	
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (XIV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Amortização da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dívida mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XV) = (XIII + XIV)	20.160.780,10	25.264.143,58	22.951.285,58	22.673.322,55	22.599.723,49	2.312.858,00	
TOTAL (XVII) = (XV + XVI)	20.160.780,10	25.264.143,58	22.951.285,58	22.673.322,55	22.599.723,49	2.312.858,00	

Fonte: Documento Digital nº 90706/2020, fl. 6 (Processo Apenso nº 501646/2021).

ORIGEM	DOTAÇÃO ATUALIZADA R\$	VALOR EMPENHADO R\$	% DA EXECUÇÃO S/ PREVISÃO
I - DESPESAS CORRENTES	R\$ 21.800.435,01	R\$ 20.936.709,78	96,03%
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 11.333.093,04	R\$ 10.953.362,09	96,64%
Juros e Encargos da Dívida	R\$ 2,00	R\$ 0,00	0,00%
Outras Despesas Correntes	R\$ 10.467.339,97	R\$ 9.983.347,69	95,37%
II - DESPESA DE CAPITAL	R\$ 3.406.636,83	R\$ 3.404.868,12	99,94%
Investimentos	R\$ 3.299.870,17	R\$ 3.298.101,46	99,94%
Inversões Financeiras	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Amortização da Dívida	R\$ 106.766,66	R\$ 106.766,66	100,00%
III - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 83.085,30	R\$ 0,00	0,00%
IV - TOTAL DESPESA ORÇAMENTÁRIA (Exceto Intra)	R\$ 25.290.157,14	R\$ 24.341.577,90	96,24%
V - DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	R\$ 1.459.756,47	R\$ 1.455.094,67	99,68%
VI - Despesa Corrente Intraorçamentária	R\$ 1.459.756,47	R\$ 1.455.094,67	99,68%
VII - Despesa de Capital Intraorçamentária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
VIII - Reserva de Contingência	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
IX - TOTAL DESPESA	R\$ 26.749.913,61	R\$ 25.796.672,57	96,43%

APLIC> Informes Mensais > Despesas > Despesa Orçamentária > Dados Consolidados do Ente > Mês: Dezembro

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital nº 158783/2021, fl. 89).



141. Em sua defesa, o gestor afirmou que a diferença decorreu da abertura de crédito adicional suplementar (decretos 1/2020 e 2/2020) aberto por excesso de arrecadação e não por redução de dotação orçamentária, fato esse que motivou o lançamento no sistema Aplic como tal e gerou a divergência.

142. As alegações do responsável apenas confirmam a ocorrência da irregularidade, na medida em que a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação aumentam o valor do orçamento, o que não foi levado em consideração pelo responsável na elaboração do Balanço Orçamentário, culminando em registros contábeis incorretos.

143. De acordo com o MCASP, as informações contábeis devem se revestir de determinadas características para serem consideradas como úteis para fins de prestação de contas, responsabilização e a tomada de decisão por parte dos agentes públicos, dentre essas características está a representação fidedigna¹³:

O objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão. As características qualitativas são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil. São elas: a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

[...]

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.

[...]

As demonstrações contábeis são a representação estruturada da situação patrimonial, financeira e do desempenho da entidade. As demonstrações contábeis no setor público devem proporcionar informação útil para subsidiar a tomada de decisão e a prestação de contas e responsabilização (accountability) da entidade quanto aos recursos que lhe foram confiados.

144. À vista disso, considerando o acima disposto, entendo pela ocorrência da irregularidade, a qual foi inclusive confirmada pelo gestor, eis que restou evidenciado o registro contábil incorreto, diante da divergência da dotação atualizada do Balanço

¹³ Secretaria do Tesouro Nacional (STN): Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, fls. 26-27 e 406. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>.



Orçamentário nos balanços remetidos a esta Corte de Contas via Aplic e nos constantes da prestação de contas do gestor.

145. Diante do exposto, acompanho o entendimento da Secex e do Ministério Público de Contas e entendo pela **manutenção da irregularidade 1 (CB02: Existência de registros contábeis incorretos)**.

146. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo**, a fim de que:

- **Proceda** à devida contabilização dos registros contábeis, evitando a inconsistência dos balanços apresentados, bem como que as cargas do APLIC sejam alimentadas com informações fidedignas, em consonância com os atos e a contabilidade do ente municipal;

2.3.2 IRREGULARIDADE REFERENTE À CONTABILIDADE:

A irregularidade **2 (CB99)** é relativa a existência de registro contábil indevido dos recursos a serem aplicados em ações de enfrentamento ao Covid-19 (2.1) e divergência dos saldos de aplicações financeiras a curto prazo (2.2).

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA¹⁴**

147. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, a municipalidade recebeu recursos da União para enfrentamento da Covid19, os quais eram vinculados à essa finalidade e deveriam ser identificados em códigos contábeis específicos, para evidenciação da sua aplicação. Entretanto, esses recursos foram registrados em código distinto, como recursos sem detalhamentos de destinação (2.1).

148. Além disso, verificou-se que o registro das aplicações financeiras a curto prazo (Fundo de Investimentos de Renda Fixa - RPPS) no APLIC não confere com o saldo dos demonstrativos contábeis.

➤ **DEFESA DO GESTOR¹⁵**

¹⁴ Documento Digital 158783/2021.

¹⁵ Documento Digital 176472/2021.



149. Quanto ao subitem 2.1, o gestor reconheceu a impropriedade, tendo afirmado que houve falha quando do recebimento dos recursos de enfrentamento ao Covid19, diante das várias normas decorrentes da pandemia e a pouca experiência dos servidores responsáveis pela contabilidade, mas que tal falha não importou em prejuízo ao erário.

150. Já no que tange ao subitem 2.2 o gestor não se manifestou.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA¹⁶**

151. Em Relatório Técnico de Análise de Defesa, a Secex de Receita e Governo afirmou que o gestor teve tempo suficiente para se inteirar acerca das orientações e normas para efetuar os registros contábeis adequadamente, de modo que os recursos recebidos para serem diretamente aplicados em ações de combate ao Covid19 deveriam ter sido registrados nos códigos adequados.

152. Apesar disso, a equipe técnica reconheceu que parte dos recursos recebidos não eram vinculados, logo, manifestou-se pelo saneamento parcial da irregularidade quanto aos recursos recebidos que não possuíam destinação específica e manutenção da irregularidade pelo registro incorreto dos valores vinculados.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

153. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais¹⁷, o responsável permaneceu silente¹⁸.

➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS¹⁹**

154. O Ministério Público de Contas concordou com a equipe técnica de auditoria quanto à manutenção da irregularidade, tendo em vista a ocorrência das falhas na contabilização dos recursos recebidos para enfrentamento da Covid-19 e a divergência do saldo de aplicações financeiras a curto prazo no Aplic face aos demonstrativos contábeis.

¹⁶ Documento Digital 206447/2021.

¹⁷ Documento Digital 210872/2021.

¹⁸ Documento Digital 223875/2021.

¹⁹ Documento Digital 246681/2021.



➤ POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR

155. Com o objetivo de combater o avanço da pandemia do Covid-19 e reduzir os seus efeitos financeiros aos entes federativos, foi aprovada a Lei Complementar Federal 173/2020, a qual estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Assim, houve a liberação de recursos e concessões de isenções à Estados e Municípios.

156. A liberação de recursos aos entes federativos se deu na forma definida no art. 5º da LC 173/2020:

Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e
b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal;
b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) aos Municípios;

157. Portanto, têm-se que parcela dos recursos recebidos é vinculada a ações de saúde e assistência social, conforme o inciso I, tendo por objetivo o enfrentamento da Covid-19, ao passo que a outra parcela dos recursos é de livre destinação, a qual objetiva mitigar os efeitos financeiros causados pela pandemia.

158. À vista disso, o TCE/MT editou a Resolução Normativa 4/2020-TP, posteriormente alterada pela Resolução Normativa 8/2020-TP, a qual “dispõe sobre os procedimentos de contabilização, transparência e prestação de contas dos atos de gestão e/ou de governo no enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPIN – decorrente do coronavírus – Covid-19”.

159. Assim, considerando o recebimento de recursos da União por parte do Município de Nortelândia, a contabilização desses recursos deveria ter ocorrido na forma disposta na Resolução Normativa TCE/MT 4/2020-TP, tanto para fins de identificação dos valores recebidos quanto para a sua aplicação, do seguinte modo:



- detalhamento fonte código 076000: controla os recursos de transferências do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituído pela Lei Complementar n. 173/2020 para aplicação em ações de enfrentamento (Art. 5., I).
- detalhamento fonte código 077000: controla os recursos de transferências do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituído pela Lei Complementar n. 173/2020, para aplicação na mitigação dos efeitos financeiros (Art. 5., II).
- detalhamento fonte código 080000: controla os recursos de transferências do apoio financeiro prestado pela União aos entes federativos que recebem do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (MP n. 938, de 2/4/2020).

160. De acordo com a Secex, em consulta ao Aplic e ao *site* do Banco do Brasil, os recursos recebidos pela municipalidade que deveriam ter observado as regras de contabilização acima dispostas foram os seguintes:

Bimestre	AFM (080000)	PFEC I (076000)	PFEC II (077000)
1º	0,00	0,00	0,00
2º	41.592,11	0,00	0,00
3º	206.315,65	21.685,48	391.681,50
4º	129.246,35	43.370,92	783.363,00
5º	185.024,11	21.285,28	382.778,30
6º	0,00	0,00	0,00
TOTAL	562.178,22	86.341,68	1.557.822,80
APLIC	562.178,22	86.341,68	1.557.822,80
TOTAL	2.206.342,68		

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital nº 158783/2021, fls. 31-32).

161. Ocorre que esses recursos foram registrados no detalhamento fonte sob o código 000000, ou seja, foram contabilizados como recursos de livre destinação (rubrica 1.7.1.8.99.1.1.00.00.00). Assim, esses recursos não obedeceram as regras previstas na RN TCE/MT 4/2020-TP.

162. Em sua defesa, o gestor afirmou que houve falha no momento do recebimento desses recursos, diante das inúmeras normas inseridas no contexto da pandemia, mas que essa contabilização sob a fonte código incorreta não gerou prejuízos.

163. De início destaco que o fato de a irregularidade não ter ocasionado prejuízos não afasta a sua ocorrência, assim como o fato de terem sido aprovadas novas normas no contexto da pandemia também não sana o apontamento, já que o gestor teve o exercício inteiro de 2020 para se inteirar quanto às legislações e efetuar as correções necessárias.



164. Por outro lado, é necessário reconhecer que tanto os recursos recebidos para mitigação dos efeitos da pandemia (art. 5º, II, “b”, da Lei Complementar 173/2020), o qual deveria ter sido detalhado sob o código 077000, quanto as transferências do apoio financeiro prestado pela União aos entes federativos que recebem do FPM (MP n. 938, de 2/4/2020), que deveria ter sido detalhada sob o código 080000), são de livre destinação, de forma que poderiam ser utilizados pela municipalidade conforme a sua necessidade.

165. Assim, não há óbice para que o seu registro tenha ocorrido sob o detalhamento 000000 – sem detalhamento da destinação, por esse motivo deve ser afastada a irregularidade referente a esses recursos.

166. Já os recursos recebidos para enfrentamento do Covid-19 (art. 5º, I, “b”, da Lei Complementar 173/2020) possuíam destinação específica, ou seja, deveriam ser direcionados às ações de saúde e assistência social. Desse modo, deveriam ter sido contabilizados no detalhamento de fontes sob o código 076000, identificando a sua destinação.

167. Como esse não foi o caso, efetivamente ocorreu o registro contábil indevido do montante de R\$ 86.341,68 (oitenta e seis mil e trezentos e quarenta e um reais e sessenta e oito centavos) recebidos para enfrentamento da Covid-19, configurando a irregularidade apontada pela Secex em Relatório Técnico Preliminar e retificada em Relatório Técnico de Defesa (2.1).

168. Já quanto ao subitem 2.2, a Secex indicou que o registro do saldo de aplicações financeiras a curto prazo (Fundo de Investimentos de Renda Fixa – RPPS) registrados no Sistema Aplic diverge do saldo dos demonstrativos contábeis, vejamos:



A :: APLIC [Módulo Auditoria] :: PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA :: CNPJ: 03425170000106 :: - [Balancete de verificação]

Sistema Peças de Planejamento Prestação de Contas Informes: Mensais Informes: Envio Imediato Auditoria

Balancete de verificação

:: Clique com o botão direito do mouse sobre a tabela para mais opções

Balancete de verificação


Consulta parametrizada

Informe o mês de referência

ENCERRAMENTO Incluir registros de encerramento **Dados consolidados do Ente**
* Considera os dados acumulados até a última carga enviada

Conta contábil	Esc	F/P	Descrição	Saldo acumulado	
				Devedor	Credor
11383080000	S	F	CRÉDITOS A RECEBER POR REEMBOLSO DE SALÁRIO FAMÍLIA PAG...	0,00	0,00
11383090000	S	F	CRÉDITOS A RECEBER POR REEMBOLSO DE SALÁRIO MATERNIDAD...	0,00	0,00
11400000000	N		INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO	10.237.361,16	0,00
11410000000	N		TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS	10.237.361,16	0,00
11411000000	N		TÍTULOS E VALORES MOBILIARIOS- CONSOLIDAÇÃO	10.237.361,16	0,00
11411090000	N		APLICAÇÕES EM SEGMENTO DE RENDA FIXA - RPPS	10.237.361,16	0,00
11411090400	N		FUNDOS DE INVESTIMENTO EM RENDA FIXA OU REFERENCIADOS	10.237.361,16	0,00
11411090401	S	F	FUNDOS DE INVESTIMENTO EM RENDA FIXA OU REFERENCIADOS (F)	10.237.361,16	0,00

Fonte: Sistema Aplic (Informes Mensais/Contabilidade/Balancete de Verificação).



PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA
BALANÇO PATRIMONIAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

CONSOLIDADO
DEZEMBRO/2020

ATIVO	NOTA	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
Ativo Circulante		16.439.336,88	13.979.015,91
Caixa e Equivalentes de Caixa		4.593.784,19	2.780.990,62
Créditos a Curto Prazo		2.832.745,15	2.312.816,41
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo		8.882.904,78	8.882.904,78
Estoques		129.902,76	2.304,10
VPD Pagas Antecipadamente		0,00	0,00
Total do Ativo Circulante		16.439.336,88	13.979.015,91
Ativo Não Circulante		20.064.272,98	18.463.092,70
Realizável a Longo Prazo		789.361,35	689.852,02
Créditos a Longo Prazo		789.361,35	689.852,02
Investimentos Temporários a Longo Prazo		0,00	0,00
Estoques		0,00	0,00
VPD pagas antecipadamente		0,00	0,00
Investimentos		0,00	0,00
Imobilizado		19.274.911,63	17.773.240,68
Intangível		0,00	0,00
Total do Ativo Não Circulante		20.064.272,98	18.463.092,70
TOTAL DO ATIVO		36.503.609,86	32.442.108,61

Fonte: Balanço Patrimonial (Documento Digital 158783/2021, fl. 229).

169. De acordo com o MCASP, “o Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por



meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).”²⁰

170. Especificamente quanto aos investimentos e aplicações temporárias de curto prazo, o MCASP os define como “as aplicações de recursos em títulos e valores mobiliários, não destinadas à negociação e que não façam parte das atividades operacionais da entidade, resgatáveis no curto prazo”.²¹

171. Nesse contexto, considerando o exposto na irregularidade anterior, é imprescindível que as informações prestadas via Sistema Aplic tenham correspondência com os demonstrativos contábeis, de modo a revestir a informação de confiabilidade, auxiliando na prestação de contas e ao próprio gestor na tomada de decisões.

172. Entretanto, após evidenciada a existência de divergência no saldo das aplicações financeiras a curto prazo, o gestor não apresentou defesa quanto ao achado ou sequer apresentou medidas que foram adotadas para corrigir a falha identificada.

173. Logo, não há nos autos do processo documentos ou alegações que possam sanar o apontamento, pelo contrário, foi demonstrado pela equipe técnica a divergência em questão, motivo pelo qual entendo pela manutenção da irregularidade (2.2).

174. Diante do exposto, acompanho o entendimento da Secex e do Ministério Público de Contas e entendo pela **manutenção da irregularidade 2 (CB99: Registro contábil indevido dos recursos recebidos para serem aplicados diretamente em ações de enfrentamento da Covid-19 e Divergência no saldo de aplicações financeiras a curto prazo - RPPS, entre o Balanço e o Aplic).**

175. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo,** a fim de que:

²⁰ Secretaria do Tesouro Nacional (STN): Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, fl. 434. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>.

²¹ Ibidem, fl. 441.



- **Observe** os termos da Resolução Normativa TCE/MT nº 4/2020-TP para contabilização nos Detalhamentos das fontes dos valores repassados ao município para enfrentamento da pandemia da COVID19;

2.3.3 IRREGULARIDADE REFERENTE À GESTÃO FISCAL:

A irregularidade **3 (DB08)** é relativa a ausência de divulgação dos anexos obrigatórios da LOA e da LDO no Portal da Transparência Municipal (3.1 e 3.2) e não comprovação de realização de audiência pública durante o processo de elaboração da LOA/2020 (3.3).

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA²²**

176. Conforme apontado em Relatório Técnico Preliminar, não houve publicação e divulgação dos anexos obrigatórios da LOA/2020 e da LDO/2020 no portal da transparência do município (3.1 e 3.2).

177. Além disso, a equipe técnica identificou que não houve comprovação da realização da audiência pública de discussão e elaboração da LOA/2020, eis que os documentos constantes no portal da transparência municipal estavam incompletos (3.3).

➤ **DEFESA DO GESTOR²³**

178. O gestor alegou em relação aos subitens 3.1 e 3.2 que houve ampla divulgação e publicação no portal da transparência dos anexos obrigatórios da LOA e da LDO.

179. Já quanto ao subitem 3.3, o ordenador de despesas afirmou que, apesar da pandemia, foi dada ampla divulgação e da realização da audiência pública, a qual teve participação efetiva da população.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA²⁴**

180. Ao analisar os argumentos da defesa, a Secex de Receita e Governo apontou que a pandemia iniciou após a aprovação das peças de planejamento, de modo que não guardaria relação com a realização ou não da audiência pública. Além disso, não foi

²² Documento Digital 158783/2021.

²³ Documento Digital 176472/2021.

²⁴ Documento Digital 206447/2021.



apresentada lista de presença dos participantes da audiência pública, documento que demonstraria a efetiva participação popular. Assim, manifestou-se pela manutenção das irregularidades.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

181. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais²⁵, o responsável permaneceu silente²⁶.

➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS²⁷**

182. Em análise aos autos e argumentos da defesa, o Ministério Público de Contas opinou pela manutenção integral da irregularidade, com expedição de determinação.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

183. Dentre os princípios elencados no *caput* do art. 37 da CF/1988 que norteiam a Administração Pública, encontra-se o princípio da publicidade, cuja finalidade é dar transparência aos atos públicos, de modo a evitar desperdícios e atos que configurem improbidade e/ou mau uso dos recursos públicos. Trata-se de direito fundamental do cidadão, o qual impõe ao Estado o dever de promover o amplo e livre acesso à informação mediante a prestação de contas.

184. Ainda de acordo com a norma constitucional, em seu art. 163, estabeleceu-se que lei complementar iria dispor sobre as finanças públicas e a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. Assim, no âmbito infraconstitucional, foi criada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) que instituiu normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tendo como premissa o planejamento, o controle, a **transparência** e a responsabilização.

185. Nos termos do art. 48, §1º, inciso I, da LRF:

²⁵ Documento Digital 210872/2021.

²⁶ Documento Digital 223875/2021.

²⁷ Documento Digital 246681/2021.



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.

186. Portanto, cabe à administração pública garantir a ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

187. Consoante apontado pela equipe técnica, esse não foi o caso do exercício de 2020 de Nortelândia. Isso porque, muito embora tenham sido publicadas a LOA e a LDO pelo gestor, não houve a disponibilização dos seus anexos no Portal da Transparência do Município.

188. Conforme se verifica do Portal da Transparência do Município de Nortelândia²⁸, não houve divulgação da LOA/2020 e seus anexos do exercício de 2020:

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA

A Prefeitura Municipal de Nortelândia está alimentando o Portal da Transparência de forma que todos os documentos estejam a disposição dos munícipes. Este é um trabalho gradativo, caso não localize o documento necessário, dirija-se a Secretaria de Administração e solicite-o.

PLANEJAMENTO

PESQUISA AVANÇADA

PDF CSV TXT PPA LDO LOA CRÉDITOS ADICIONAIS PLANO DE METAS EXECUÇÃO FINANCEIRA

TIPO: LOA DESCRIÇÃO:

Pesquisar

TIPO	DESCRIÇÃO
LOA	LOA 2018
LOA	LOA 2017
LOA	LOA 2017
LOA	LOA 2016
LOA	LOA 2015
LOA	LOA 2014
LOA	LOA 2013
LOA	LOA 2012
LOA	LOA 2011

28 Disponível em: https://www.gp.srv.br/transparencia_nortelandia/servlet/home_portal_v2.



189. Já quanto à divulgação da LDO/2020, verifico que houve a sua divulgação no Portal da Transparência, conforme tela abaixo:

The screenshot shows the 'Portal da Transparência' interface for the 'PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA'. It features a search bar with a dropdown menu set to 'LDO' and a 'Pesquisar' button. Below the search bar is a table of search results:

TIPO	DESCRIÇÃO	
LDO	LDO 2017/1	
LDO	LDO 2017/2	
LDO	LDO 2017/3	
LDO	LDO 2020	
LDO	LDO PARA 2021	

190. Contudo, ao acessar o arquivo, verifico que a divulgação se limitou a juntar a publicação do texto da LDO/2020 realizada no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso. Logo, não houve divulgação dos anexos obrigatórios da LDO no Portal da Transparência Municipal.

191. Para todos os efeitos, a defesa do gestor não teve êxito em demonstrar que a LOA e a LDO e seus anexos foram disponibilizadas aos munícipes em meio eletrônico, seja porque em momento algum se evidenciou a presença das peças de planejamento no Portal da Transparência, ou seja porque não houve divulgação integral dos anexos.

192. Vale ressaltar que a publicação em meio oficial não afasta a ocorrência da irregularidade em questão, eis que a publicação não contém os anexos da LOA e da LDO, documentos esses que acompanham as peças de planejamento e deveriam ficar a disposição da população. Portanto, a publicação por si só, desacompanhada dos anexos, não basta para garantir a transparência da gestão fiscal.



193. Dessa forma, entendo que não houve a devida disponibilização em meio eletrônico da LDO (3.1) e da LOA (3.2) referentes ao exercício de 2020, de modo a cumprir o disposto no art. 48, caput, da LRF e garantir o amplo acesso das peças de planejamento.

194. Já quanto ao subitem 3.3, convém ressaltar os termos do art. 48, §1º, inciso I, da LRF:

Art. 48. [...]

§ 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;

195. Portanto, cabe à administração pública, quando da elaboração do seu orçamento, convocar a população para participar das discussões como instrumento de transparência na gestão fiscal.

196. Entretanto, esse não foi o caso para a elaboração da LOA do exercício de 2020 de Nortelândia. Isso porque, muito embora tenham sido apresentadas pelo gestor a convocação da população para participar da audiência pública de discussão e elaboração do orçamento, não foi apresentada a lista de presença da referida audiência.

197. Logo, não há comprovação da efetiva participação popular na audiência pública que discutiu a elaboração da LOA/2020, em descumprimento ao disposto no art. 48, §1º, inciso I, da LRF.

198. Diante do exposto, entendo pela **manutenção das irregularidades 3.1, 3.2 e 3.3 (DB08 - ausência de divulgação dos anexos obrigatórios da LOA e da LDO referentes a 2020 no Portal da Transparência do Município e não comprovação de realização de audiência pública durante o processo de elaboração da LOA/2020).**

199. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal determinação ao atual Chefe do Poder Executivo,** a fim de que:



- **Proceda** à publicação da LDO E LOA em meios oficiais, inclusive os seus anexos obrigatórios, com indicação de endereço eletrônico em que os anexos obrigatórios podem ser acessados pelos cidadãos.

2.3.4 IRREGULARIDADE REFERENTE AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO:

A irregularidade **4 (FB02)** é relativa a abertura de créditos adicionais especiais sem prévia lei autorizativa.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA²⁹**

200. Consoante o Relatório Técnico Preliminar, foram abertos créditos adicionais especiais por excesso de arrecadação em 2020 com base em lei municipal que autorizava a abertura de créditos adicionais para o exercício de 2019.

➤ **DEFESA DO GESTOR³⁰**

201. O gestor alegou que, uma vez verificada a impropriedade pela administração municipal, foi editado e encaminhado ao legislativo projeto de lei que autorizaria a abertura dos créditos adicionais suplementares.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA³¹**

202. Em Relatório Técnico de Análise de Defesa, a equipe técnica apontou que os decretos abriram créditos adicionais especiais e não suplementares, estes últimos que teriam sido autorizados pela lei mencionada pelo gestor. Além disso, ressaltou que a autorização legislativa deve ser prévia à abertura dos créditos adicionais e não posterior. Assim, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

203. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais³², o responsável permaneceu silente³³.

²⁹ Documento Digital 158783/2021.

³⁰ Documento Digital 176472/2021.

³¹ Documento Digital 206447/2021.



➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS³⁴**

204. O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção da irregularidade, uma vez constatada a abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

205. Consoante apontado pela equipe de auditoria, verificou-se que no exercício de 2020 o Município de Nortelândia abriu em seu orçamento o total de R\$ 761.042,69 (setecentos e sessenta e um mil e quarenta e dois reais e sessenta e nove centavos) em créditos adicionais sem que houvesse autorização legislativa para tanto.

206. De acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, “são créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento”. Os créditos adicionais podem ser: suplementares (destinados a reforçar uma dotação orçamentária), especiais (destinados a despesas para as quais não exista dotação orçamentária específica) e extraordinários (destinados a despesas urgentes ou imprevistas)³⁵.

207. Assim, com exceção dos créditos adicionais extraordinários, a Lei nº 4.320/64 prevê que os créditos adicionais especiais e suplementares serão abertos desde que haja autorização legislativa, vejamos:

Lei n.º 4.320/64

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

208. Portanto, temos que os créditos adicionais somente podem ser abertos no orçamento desde que haja lei que expressamente o autorize. Inclusive, a própria Constituição Federal dispôs taxativamente quanto à vedação de abertura de créditos adicionais especiais e suplementares sem autorização legislativa:

³² Documento Digital 210872/2021.

³³ Documento Digital 223875/2021.

³⁴ Documento Digital 246681/2021.

³⁵



Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

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

209. À vista disso, verifico que houve abertura de créditos adicionais especiais pelo Município de Nortelândia com fundamento na Lei 498/2019, a qual autorizava a abertura de créditos adicionais para o exercício de 2019 e não de 2020.

210. Conforme resumido pela Secex, foram abertos os seguintes créditos com base na Lei 498/2019:

- Decreto nº 10 de 17/03/2020 - valor de R\$ 126.536,16
- Decreto nº 13 de 01/04/2020 - valor de R\$ 33.323,02
- Decreto nº 14 de 22/04/2020 - valor de R\$ 227.983,84
- Decreto nº 42 de 06/10/2020 - valor de R\$ 373.199,67.

211. Em sua defesa, o gestor reconheceu a ocorrência da falha apontada e, por isso, encaminhou projeto que culminou na aprovação da Lei 560/2020, a qual autorizava a abertura dos créditos acima elencados.

212. Assim, a Lei autorizativa para a abertura dos respectivos créditos somente foi aprovada **após os decretos que efetivamente abriram os créditos no orçamento municipal**. Ou seja, houve uma inversão: as leis autorizativas somente foram sancionadas após os créditos já terem sido abertos, quando a Constituição é clara em vedar a abertura de créditos sem a **prévia** autorização legislativa.

213. Inclusive, esta Corte de Contas já se manifestou quanto à irretroatividade da lei que visa alterar o orçamento:

Planejamento. LOA. Alteração. Possibilidade de alteração do limite de abertura de créditos adicionais suplementares pelo Executivo.

Não há vedação legal para aprovação de projeto de lei para alteração do limite de abertura de créditos adicionais suplementares consignados em lei orçamentária. Contudo, os termos de sua elaboração devem estar em perfeita consonância com os princípios estabelecidos nos artigos 165 a 169, da Constituição Federal, e 40 a



46, da Lei nº 4320/1964. A nova lei somente produzirá seus efeitos a partir da data de sua publicação em veículo de comunicação oficial.
TCE/MT: Acórdão nº 2.986/2006 (Julgado em 28/11/06).

214. Dessa forma, após a análise dos autos, entendo que houve a abertura de créditos adicionais especiais sem a prévia autorização legislativa, em desacordo com o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal e no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

215. Diante do exposto, acompanho o entendimento da Secex e do Ministério Público de Contas e entendo pela **manutenção da irregularidade 4 (FB02: abertura de créditos adicionais especiais sem prévia autorização legislativa).**

216. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal determinação ao atual Chefe do Poder Executivo,** a fim de que:

- **Promova** a abertura de créditos adicionais somente após prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes;

2.3.5 IRREGULARIDADE REFERENTE AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO:

A irregularidade **5 (FB03)** é relativa a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação (5.1) e superávit financeiro (5.2) inexistentes.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA³⁶**

217. De acordo com a Secex de Receita e Governo, houve a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação (5.1) e por superávit financeiro sem que houvessem recursos disponíveis para a sua cobertura.

➤ **DEFESA DO GESTOR³⁷**

218. O gestor alegou, em síntese, que havia a expectativa de recebimento de recursos no decorrer do exercício, logo, havia expectativa de excesso de arrecadação e superávit

³⁶ Documento Digital 158783/2021.

³⁷ Documento Digital 176472/2021.



financeiro que ensejariam os créditos abertos, mas, em decorrência da pandemia, houve déficit de arrecadação.

219. Especificamente quanto aos créditos adicionais abertos por superávit financeiro (5.2), o ordenador de despesas salientou que havia uma certeza de arrecadação na fonte 47, a qual não se confirmou.

220. Apesar dessas falhas, sustentou não ter ocorrido prejuízo ao “bom andamento” do orçamento/financeiro municipal.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA³⁸**

221. Em Relatório Técnico de Análise de Defesa, a Secex de Receita e Governo afirmou que as receitas devem ser acompanhadas diuturnamente, de modo que somente poderiam ser utilizados recursos efetivamente disponíveis e existentes, sendo a verificação da existência desses recursos deve ocorrer por fonte de receita e não pelo total arrecadado.

222. Quanto aos efeitos causados pela pandemia, a equipe técnica apontou que tal fato não afasta o rigor no acompanhamento das receitas e despesas do município, controle esse que deveria ser ainda maior nesse período. Além disso, ressaltou que o governo federal aportou recursos aos municípios justamente para reduzir os efeitos financeiros invocados pelo gestor em sua defesa.

223. Por fim, quanto à expectativa de recursos na fonte 47, a Secex afirmou que os créditos adicionais foram abertos por superávit financeiro que teria sido apurado do exercício anterior, o que não guarda relação com o excesso de arrecadação e expectativa de ingresso desses recursos.

224. Portanto, a equipe técnica entendeu pela manutenção das irregularidades.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

³⁸ Documento Digital 206447/2021.



225. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais³⁹, o responsável permaneceu silente⁴⁰.

➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS⁴¹**

226. Após analisar os autos, o Ministério Público de Contas concordou com a Secex e entendeu pela manutenção da irregularidade, tendo em vista que, conforme dados do Aplic, a municipalidade teria aberto créditos adicionais por excesso de arrecadação e superávit financeiro inexistentes.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

227. Destaco de início, que a Constituição Federal de 1988 e a Lei 4.320/64 trouxeram a previsão de alguns instrumentos e mecanismos para a adaptação do orçamento às mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.

228. Dentre os mecanismos à disposição no ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário, estão os créditos adicionais, previstos no art. 166 da CF, os quais se dividem em três espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, cujos conceitos estão claramente dispostos nos incisos do art. 41 da Lei n. 4.320/64:

a) Créditos adicionais suplementares são os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária (art. 41, I, da Lei nº 4.320/64). São créditos que possuem relação direta com o orçamento, já que suplementam dotações existentes na lei orçamentária anual. Portanto, a abertura de créditos suplementares significa a existência de uma dotação orçamentária (despesa) estabelecida na LOA, porém, insuficiente para atender a despesa planejada.

b) Os créditos adicionais especiais são destinados a atender despesas para as quais não haja dotação ou categoria de programação orçamentária específica na LOA (art. 41, inciso II, da Lei nº 4.320/64). Visam a atender despesas novas, não previstas na lei orçamentária anual, mas que surgiram durante a execução do orçamento. Essa situação pode ocorrer em função de erros de planejamento (não inclusão da despesa na LOA) ou de novas despesas surgidas durante a execução orçamentária.

c) Créditos adicionais extraordinários destinam-se a atender somente despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º da CF e art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64). Com base no princípio da reserva legal, a exceção dos créditos adicionais

³⁹ Documento Digital 210872/2021.

⁴⁰ Documento Digital 223875/2021.

⁴¹ Documento Digital 246681/2021.



extraordinários, os especiais e suplementares serão autorizados por lei, e abertos por Medida Provisória ou Decretos, mediante exposição de justificativa e existência de recursos disponíveis.

229. De acordo com o art. 43 da Lei 4320/64, “a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa”.

230. Nos termos do § 1º do art. 43 da Lei 4320/64, **são considerados como fontes de recursos dos créditos especiais e suplementares**, desde que não comprometidos: **o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**, encerrado em 31/12 (art. 43, § 1º, inciso I); **os provenientes de excesso de arrecadação** (art. 43, § 1º, inciso II); **os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei** (art. 43, § 1º, inciso III); **o produto de operações de crédito autorizadas**, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las (art. 43, § 1º, inciso IV); os resultantes da reserva para contingências, estabelecido na LOA (art. 5º, inciso III, alínea b, da LRF).

231. Como no caso concreto os créditos adicionais foram abertos por excesso de arrecadação e superávit financeiro, restrinjo-me a tecer comentários apenas com relação a estas fontes de recurso.

232. A Resolução de Consulta nº 26/2015, deste Tribunal, estabeleceu parâmetros para apuração de excesso de arrecadação a ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos:

Resolução de Consulta TCE/MT nº 26/2015-TP

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 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. **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. (...) **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.

233. No que tange à questão de repasse de convênios para fins de apuração de excesso de arrecadação como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, as Resoluções de Consulta TCE/MT nº 19/2016 e 43/2008 deste Tribunal assim dispõem:

Resolução de Consulta TCE/MT nº 43/2008-TP

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATUPÁ. CONSULTA. PLANEJAMENTO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA. CONVÊNIOS. NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. **1)** Na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA devem ser previstas as receitas e fixadas as despesas oriundas da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, considerando-as em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada e de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no Termo da avença. **2)** Havendo modificações no cronograma físico-financeiro de convênios ou instrumentos congêneres ou na impossibilidade de executá-los ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários devem ser incluídos nos orçamentos subsequentes, caso existam condições para a execução da avença. **3)** A previsão de receitas e a fixação de despesas na LOA, provenientes da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições dos itens precedentes, não caracterizam superestimativa do orçamento público.

Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2016-TP

Planejamento. LOA. Alteração. Créditos Adicionais. Fonte de Recursos. Convênios. Abertura por um único decreto. Previsão no orçamento somente da parcela da obra ou do serviço a ser realizada em cada exercício. **1.** Os créditos adicionais autorizados que têm como fonte de recursos o excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores previstos no convênio a serem liberados no exercício. Para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da Lei nº 4.320/64. **2.** Para as obras e serviços cujos valores comprometem mais de um exercício financeiro, seja ela licitada integralmente ou



de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra, sendo que a diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

234. Consigno também, que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em seu artigo 8º, parágrafo único, estatui que “os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

235. No mesmo diploma legal, o art. 50, inciso I, determina que “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”.

236. Convém pontuar, que a despesa decorrente da respectiva abertura de crédito adicional, para ser liquidada, deveria ter sido previamente empenhada, e se assim foi feito, é porque, antes, havia o crédito concedido, ou seja, saldo na dotação própria, ao teor do art. 59 da Lei 4.320/64.

237. **Considera-se superávit financeiro**, o resultado da diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no balanço patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, nos termos do disposto no inciso I do art. 43, c/c § 2º, e §§ 1º e 3º do art. 105, ambos da Lei 4320/64, **devendo-se observar se há previsão constitucional ou legal que vincule os recursos à finalidade específica, hipótese na qual a respectiva fonte de recursos somente poderá ser utilizada para abertura de crédito adicional que atenda ao objeto de sua vinculação.**

238. O parágrafo 1º do artigo 105 da Lei 4.320/64, define que o ativo financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numéricos. Já o passivo financeiro, de acordo com o parágrafo 3º do mesmo artigo, compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária.

239. Dessa forma, por ocasião da apuração do Resultado Financeiro, deve-se levar em conta a respectiva fonte de recurso.



240. **Caso se verifique que houve superávit financeiro em determinada fonte, esse saldo poderá ser utilizado como fonte para a abertura de créditos suplementares ou especiais, nos termos da lei.**

241. Feita essa digressão, com a finalidade de estruturar a base do raciocínio lógico-jurídico a nortear os encaminhamentos da irregularidade, é que passo, então, a sua análise:

242. Extrai-se do Quadro 1.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação –, do Relatório Preliminar de Auditoria, que foram abertos créditos adicionais nas fontes 22, no montante de R\$ 214.000,00 (duzentos e quatorze mil reais), 29, no montante R\$ 26.735,00 (vinte e seis mil e setecentos e trinta e cinco reais), 37, no montante de R\$ 366.262,71 (trezentos e sessenta e seis mil e duzentos e sessenta e dois reais e setenta e um centavos), e 46, no montante de R\$ 14.412,00 (quatorze mil e quatrocentos e doze reais), sem que naquelas tenha havido excesso de arrecadação apontado para lastrear as aberturas, em desacordo com o art. 167, II da CF, e o disposto no caput, e no inciso II do § 1º, do art. 43 da Lei 4.320/64, e nas diretrizes da Resolução de Consulta 26/2015-TCE/MT, vejamos:

Fonte	Descrição da Fonte	Previsão Atualizada da Receita	Receita Arrecadada	Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação	Créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis
22	Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse - Educação	R\$ 788.320,00	R\$ 392.199,75	R\$ 214.000,00	R\$ 214.000,00
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	R\$ 542.285,22	R\$ 498.853,69	R\$ 26.735,00	R\$ 26.735,00
37	Transferência da União referente à Cessão Onerosa - Pré-Sal - Lei n. 13.885/2019	R\$ 366.262,71	R\$ 0,00	R\$ 366.262,71	R\$ 366.262,71
46	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	R\$ 3.708.865,26	R\$ 2.837.634,14	R\$ 14.412,00	R\$ 14.412,00
Total de créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação inexistente					R\$ 621.409,71

Fonte: Adaptado do Quadro 1.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital nº 158783/2021, fls. 76-78).

243. Em sua defesa o responsável argumentou que os créditos adicionais foram abertos considerando a expectativa de excesso de arrecadação nas fontes indicadas, mas, em decorrência da pandemia do Covid-19, houve frustração dessas receitas.



244. Os créditos adicionais por excesso de arrecadação podem ser abertos considerando a expectativa de recebimento de valores conveniados, tal fato é legítimo ao gestor público.

245. Contudo, a prudência incumbe ao gestor o acompanhamento das receitas previstas, efetivadas por fontes de recurso, bem como, a tendência do exercício para proceder à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, sob pena das receitas não se realizarem e a administração já ter efetuado despesa com recursos inexistentes.

246. Portanto, não há como acolher os argumentos do gestor, uma vez que não restou demonstrado nos autos que os créditos adicionais por excesso de arrecadação foram abertos com fulcro em uma expectativa legítima de recebimento de recursos, pelo contrário, evidenciou-se a abertura de créditos adicionais por um excesso de arrecadação que não existiu.

247. Ainda nessa linha, uma vez configurada a frustração de receitas previstas, as quais deram lastro aos créditos adicionais, cabia ao gestor a limitação das despesas e o cancelamento dos créditos adicionais abertos, sendo que, no presente caso, inexistem provas nesse sentido.

248. Assim, é inquestionável a ocorrência da irregularidade identificada pela equipe técnica e, diante da ausência de argumentos do gestor que pudessem sanar o apontamento, entendo pela manutenção do achado 5.1 (abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente).

249. Quanto ao achado 5.2, extrai-se do Quadro 1.2 - Superávit Financeiro Exercício anterior X Créditos Adicionais Financiados por Superávit, do Relatório Preliminar de Auditoria, que foram abertos créditos adicionais na fonte 47, no montante de R\$ 43.900,00 (quarenta e três mil e novecentos reais), sem que naquela tenha havido superávit financeiro apontado para lastrear as aberturas, em desacordo com o disposto no *caput*, e no inciso I do § 1º, do art. 43 da Lei 4.320/64.



Fonte	Descrição da Fonte	Superávit/Déficit Financeiro -Exercício Anterior	Créditos Adicionais Por Superávit Financeiro	Créditos Adicionais Abertos Sem Recursos Disponíveis
47	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS/Governo Federal/Bloco de Investimentos	R\$ 0,00	R\$ 43.900,00	R\$ 43.900,00
Total de créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação inexistente				R\$ 2.271,27

Fonte: Adaptado Quadro 1.2 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital nº 158783/2021, fls. 74-75).

250. Diante do apontamento, a defesa do gestor utilizou os mesmos argumentos feitos para o subitem anterior, de que os créditos foram abertos diante da expectativa de recebimentos desses recursos.

251. Não há como acolher os argumentos da defesa, eis que os créditos adicionais por superávit financeiro não guardam relação com a fonte dos créditos adicionais por excesso de arrecadação.

252. Afinal, os recursos que ensejam a abertura dos créditos por superávit financeiro são aqueles apurados ao final do exercício anterior, os quais representam de fato um superávit ao término do exercício em relação aos recursos que se previam arrecadar. Tanto que, no presente caso, sequer houve superávit na fonte 47, tendo a fonte sido deficitária ao final de 2019, de modo que não poderiam ter sido abertos os créditos adicionais.

253. Nessa linha, é certo que deve haver, em observância ao princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação mensal em cada fonte, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro precedida de adequada metodologia de cálculo, venham a ser abertos créditos adicionais com observância do disposto no art. 167, II da CF, nos arts. 43 e 59 da Lei 4.320/64, e nos arts. 8º e 50 da LRF.

254. Assim, entendo configurada a irregularidade do subitem 5.2, uma vez abertos créditos adicionais por superávit financeiro inexistente.



255. Diante do exposto, entendo pela **manutenção das irregularidades 5.1 e 5.2 (FB03: abertura de créditos adicionais especiais por excesso de arrecadação e superávit financeiro inexistentes)**.

256. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal determinação ao atual Chefe do Poder Executivo**, a fim de que:

- **Abstenha** de abrir créditos adicionais sem recursos correspondentes e de promover o empenho de despesas a partir destes, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos arts. 43 e 59 da Lei 4.320/64; e

- **Realize**, à luz do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação, em cada fonte, mês a mês, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, possa, então, promover abertura de créditos adicionais.

2.3.6 IRREGULARIDADE REFERENTE AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO:

A irregularidade **6 (FB09)** é relativa à abertura de crédito adicional especial incompatível com a LDO.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA⁴²**

257. De acordo com a equipe técnica, as leis que autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais não mencionaram e nem promoveram alterações na LDO ou no PPA.

➤ **DEFESA DO GESTOR⁴³**

258. Em sua defesa, o gestor afirmou que a irregularidade decorreu de simples erro na confecção dos projetos de lei, logo, tratou-se de mero erro formal que não importou em prejuízos.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA⁴⁴**

⁴² Documento Digital 158783/2021.

⁴³ Documento Digital 176472/2021.

⁴⁴ Documento Digital 206447/2021.



259. Em análise aos argumentos, a Secex de Receita e Governo se manifestou pela manutenção da irregularidade, pois as peças de planejamento estão atreladas entre si, de modo que a alteração de uma reflete nas demais e, caso assim não seja, significa que as peças de planejamento não refletem a situação do município.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

260. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais⁴⁵, o responsável permaneceu silente⁴⁶.

➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS⁴⁷**

261. O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção da irregularidade, uma vez que a defesa do gestor, ao afirmar que se tratou de erro na confecção nos projetos de lei, reconheceu a ocorrência da falha verificada.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

262. De início, destaco que a Constituição Federal estabelece que a Lei Orçamentária Anual deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

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

(...)

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

263. Conforme já dito anteriormente, os créditos adicionais consistem em mecanismos para a adaptação do orçamento às mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.

⁴⁵ Documento Digital 210872/2021.

⁴⁶ Documento Digital 223875/2021.

⁴⁷ Documento Digital 246681/2021.



264. Portanto, a abertura de créditos adicionais, por se tratar de adaptação do orçamento, altera a LOA e, por consequência, deve estar de acordo com a LDO e a PPA, conforme disposto na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal:

Constituição Federal

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; [...]

LRF

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: [...]

265. Entretanto, conforme apontado pela equipe técnica em relatório Técnico Preliminar, as leis 529/2020, 534/2020, 537/2020, 541/2020, 544/2020 e 549/2020, que autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais em 2020, não mencionam/alteram a LDO e o PPA.

266. Em sua defesa, o gestor reconheceu a ocorrência da irregularidade, mas alegou que se tratou de mero erro formal que não acarretou em prejuízos ao orçamento e nem às finanças municipais.

267. Não há como acolher o argumento do gestor de que se trata de mero erro formal, eis que a compatibilidade entre as peças de planejamento é mandamento constitucional, de modo que a alteração em uma delas deve refletir nas demais.

268. Como bem salientado pela Secex, a alteração do orçamento sem refletir nas demais peças demonstra vulnerabilidade do planejamento municipal e interfere na representação da situação orçamentária.

269. Logo, não há como afastar a irregularidade, uma vez que efetivamente houve a abertura de créditos adicionais especiais sem que fosse assegurada a compatibilidade com as demais peças de planejamento.



270. Diante do exposto, entendo pela **manutenção da irregularidade 6 (FB09)**: abertura de crédito adicional especial incompatível com a LDO).

271. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal determinação ao atual Chefe do Poder Executivo,** a fim de que:

- **Promova** as necessárias alterações na LDO e no PPA, nos casos de elaboração de lei para autorização de abertura de créditos adicionais especiais.

2.3.7 IRREGULARIDADE REFERENTE AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO:

A irregularidade **7 (FB13)** é relativa a ausência de definição de metas fiscais válidas na LDO (7.1) e elaboração da LOA com inserção de matéria que deveria ser objeto de lei específica. (7.2).

➤ RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA⁴⁸

272. Consoante o Relatório Técnico Preliminar, o anexo de metas fiscais da LDO/2020 do município apresentou metas inválidas de resultados primário e nominal para os exercícios de 2020 e 2021 além de não possuir previsão dessas metas para 2022 (7.1).

273. Indicou-se, ainda, a inserção indevida de autorização para que a municipalidade realizasse transposição, remanejamento e transferência de recursos na LOA, autorização essa que depende de lei específica (7.2).

➤ DEFESA DO GESTOR⁴⁹

274. O gestor alegou, em síntese, que a LDO teve as despesas primárias zeradas por erro no sistema utilizado pelo município e que, ao contrário do indicado pela Secex, as metas fiscais foram sim definidas na LDO (7.1).

275. Mais adiante, o ordenador de despesas alegou que não houve inserção de matéria estranha à LOA, eis que a Constituição Federal somente veda a realização dessas

⁴⁸ Documento Digital 158783/2021.

⁴⁹ Documento Digital 176472/2021.



operações sem prévia autorização do Poder Legislativo, o que não ocorreu, já que houve apreciação e aprovação da LOA pela Câmara Municipal (7.2).

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA⁵⁰**

276. Quanto ao subitem 7.1, a Secex de Receita e Governo reafirmou que as metas fiscais definidas seriam inválidas, eis que não desconsideraram as despesas primárias, fato admitido pelo gestor cujos documentos apresentados não afastam o achado.

277. Já quanto ao subitem 7.2, a equipe técnica apontou que o remanejamento, a transposição e transferência de recursos orçamentários não se encontra no rol de exceções quantos às matérias objeto da LOA, logo, não deveriam ter sido incluídos na lei orçamentária.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

278. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais⁵¹, o responsável permaneceu silente⁵².

➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS⁵³**

279. Em sua manifestação, o Ministério Público de Contas opinou pela manutenção integral da irregularidade, tendo em vista que o gestor reconheceu que os valores das despesas primárias constaram zerados no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como, por ter sido demonstrado a autorização para realocação de recursos orçamentários sem autorização em lei específica.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

280. Em se tratando da composição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe o seguinte:

⁵⁰ Documento Digital 206447/2021.

⁵¹ Documento Digital 210872/2021.

⁵² Documento Digital 223875/2021.

⁵³ Documento Digital 246681/2021.



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

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;
b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 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;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

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

281. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional⁵⁴, as metas fiscais “representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira”.

282. Inicialmente, quanto ao achado 7.1, verificou-se que o anexo de metas fiscais da LDO/2020 apresentou metas fiscais anuais inválidas, já que a previsão dos resultados primário e nominal para 2020 não levou em consideração as despesas primárias, as quais


54 Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª ed. p. 58. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32236>.



foram zeradas.

283. Consoante o já citado art. 4º, §1º, da LDO, no anexo de metas fiscais que integra a LDO 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”.

284. Entretanto, apesar de expressa previsão de que devem ser fixadas metas anuais de despesas primárias, a LDO/2020 do Município de Nortelândia não trouxe a sua previsão, o que interferiu diretamente nos resultados primário e nominal:

 PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA - MT LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS METAS ANUAIS 2020												
AMF – Demonstrativo 1 (LRF, art. 4º, § 1º)											CONSOLIDADO - R\$ 1,00	
ESPECIFICAÇÃO	2020				2021				2022			
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	% PIB (a / PIB) x 100	% RCL (a / RCL) x 100	Valor Corrente (b)	Valor Constante	% PIB (b / PIB) x 100	% RCL (b / RCL) x 100	Valor Corrente (c)	Valor Constante	% PIB (c / PIB) x 100	% RCL (c / RCL) x 100
Receita Total	20.617.914,50	19.845.908,65	0,017	106,3	21.442.630,95	19.845.908,53	0,017	106,3	0,00	0,00	0,000	0,000
Receitas Primárias (I)	19.397.869,70	18.671.546,53	0,016	100,0	20.173.784,35	18.671.546,41	0,016	100,0	0,00	0,00	0,000	0,000
Despesa Total	21.524.146,54	20.718.208,23	0,018	111,0	22.411.568,22	20.742.694,02	0,018	111,1	0,00	0,00	0,000	0,000
Despesas Primárias (II)	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
Resultado Primário (III) = (I – II)	19.397.869,70	18.671.546,53	0,016	100,0	20.173.784,35	18.671.546,41	0,016	100,0	0,00	0,00	0,000	0,000
Resultado Nominal	19.911.629,70	19.166.069,59	0,016	102,7	20.708.094,75	19.166.069,46	0,016	102,7	0,00	0,00	0,000	0,000
Dívida Pública Consolidada	281.216,00	270.686,30	0,000	1,451	302.750,00	280.205,76	0,000	1,502	0,00	0,00	0,000	0,000
Dívida Consolidada Líquida	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
Despesas Primárias geradas por PPP (V)	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V)	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA

Fonte: Processo Apenso nº 354414/2019. Documento Digital nº 293760/2019, fl. 43.

285. Em sua defesa, o gestor alegou que ocorreram erros no sistema utilizado, o qual zerou os valores nos campos das despesas, tanto que juntou ordem de serviço requerendo ajustes por parte da empresa fornecedora do sistema utilizado pelo município.

286. Contudo, não há como acolher tais argumentos, uma vez que o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias foi encaminhado para aprovação do Legislativo pelo próprio Prefeito, na condição de chefe do Poder Executivo, consoante disposto no art. 165 da Constituição Federal⁵⁵, com metas fiscais inválidas.

⁵⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.



287. Além disso, o fato de, à primeira vista, não terem ocorridos prejuízos ao erário também não afasta a ocorrência da impropriedade, posto se tratar de previsão expressa da LRF quanto à necessidade de fixação das metas anuais de resultado nominal para o exercício a que se referem e aos dois seguintes, conforme o já citado art. 4º, §1º, da LRF.

288. Portanto, é inquestionável a ocorrência da irregularidade identificada pela equipe técnica e, diante da ausência de argumentos do gestor que pudessem sanar o apontamento, entendo pela manutenção do achado 7.1 (definição das metas fiscais anuais inválidas na LDO).

289. Quanto ao subitem 7.2, convém ressaltar o disposto na Constituição Federal acerca da transposição, do remanejamento e da transferência de recursos no orçamento, os quais são mecanismos que devem possuir previsão em lei para serem executados:

Art. 167. São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

290. Conforme se verifica do dispositivo acima, a Constituição Federal vedou a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem a existência de prévia autorização legislativa, porém, o dispositivo constitucional deixa de mencionar se essa legislação deveria ser específica.

291. À vista disso, a municipalidade inseriu no texto da Lei Orçamentária Anual (LOA/2020) a referida autorização legislativa para a realocação de recursos orçamentários, vejamos:

Lei 519/2019, (LOA 2020)

Artigo 5º: O Poder Executivo está autorizado a:

(...)

c) Abrir créditos suplementares, até o limite de 20% (vinte por cento) do orçamento da despesa, para alterações no orçamento vigente, por remanejamento de um órgão para outro, transposição entre programas de trabalho do mesmo órgão e transferência entre categorias econômicas, do mesmo órgão e programa, nos termos da Legislação em vigor.



292. Ocorre que este Tribunal de Contas já se manifestou anteriormente, por meio da Súmula 20 e da Resolução de Consulta 44/2008, que a autorização legislativa para realocação de recursos orçamentários deve ser mediante a aprovação de lei específica nesse sentido:

Súmula TCE/MT 20. É vedada a autorização para remanejamento, transposição ou transferência de recursos entre dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual – LOA, por ferir o princípio constitucional da exclusividade, configurando dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa no Orçamento (art. 165, § 8º, CF/1988).

RESOLUÇÃO DE CONSULTA TCE/MT Nº 44/2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECIS. CONSULTA. PLANEJAMENTO. ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS, TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO, TRANSFERÊNCIA. CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. 1) Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o poder executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na loa e em seus créditos adicionais; e, 2) A operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados por leis específicas e abertos mediante decreto do poder executivo.

293. À vista disso, corroboro o entendimento da equipe técnica, pois, as alterações orçamentárias como a realocação de recursos, à exemplo dos créditos adicionais especiais, deve ser precedida de autorização legal específica, até mesmo em obediência ao princípio da exclusividade⁵⁶, o qual veda a inclusão de matéria estranha à previsão das receitas e fixação das despesas no orçamento.

294. Portanto, entendo configurada a ocorrência da irregularidade em questão, considerando a inclusão de matéria estranha ao texto da Lei Orçamentária Anual, fato esse em desacordo com o princípio constitucional da exclusividade, com a Súmula TCE/MT 20 e a Resolução de Consulta TCE/MT 44/2008.

⁵⁶ Constituição Federal. Art. 165, §8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



295. Diante do exposto, acompanho o entendimento da Secex e do Ministério Público de Contas e entendo pela **manutenção das irregularidades 7.1 e 7.2 (FB13: definição das metas fiscais anuais inválidas na LDO e elaboração das peças de planejamento com inserção de matéria que deveria ser objeto de lei específica).**

296. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal determinação ao atual Chefe do Poder Executivo,** a fim de que:

- **Atente-se** aos critérios corretos no cálculo dos anexos de definição das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos moldes exigidos pelo art. 4º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000;

- **Observe** o princípio constitucional da exclusividade na elaboração da Lei Orçamentária Anual, de modo que o remanejamento, a transposição ou transferência de dotações orçamentárias sejam autorizados por meio de autorização legislativa específica, em observância à Súmula nº 20/2018 e à Resolução de Consulta nº 44/2008, ambas deste Tribunal;

2.3.8 IRREGULARIDADE REFERENTE À PRESTAÇÃO DE CONTAS:

A irregularidade **8 (MB03)** é relativa a existência de divergência entre as informações prestadas via Aplic e os documentos enviados eletronicamente.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR DE AUDITORIA⁵⁷**

297. Consoante o Relatório Técnico Preliminar, da análise das alterações orçamentárias se evidenciou a existência de divergências entre os registros fornecidos via sistema Aplic e os documentos enviados eletronicamente pela municipalidade. Assim, nenhuma das informações prestadas refletia a realidade orçamentária do município.

➤ **DEFESA DO GESTOR⁵⁸**

298. O gestor alegou que ocorreram falhas de processamento do sistema, de modo que seriam meros erros formais que não acarretariam prejuízos ou comprometeriam o equilíbrio financeiro e a disponibilidade financeira das contas municipais.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA⁵⁹**

⁵⁷ Documento Digital 158783/2021.

⁵⁸ Documento Digital 176472/2021.

⁵⁹ Documento Digital 206447/2021.



299. A Secex de Receita e Governo manteve a irregularidade, ressaltando que no relatório preliminar foram apontadas várias divergências em instrumentos de alterações orçamentárias, além dos registros divergentes alimentados no sistema Aplic. A equipe técnica reforçou a imperiosidade de que a prestação de contas seja fidedigna, eis que as inconsistências maculam a própria prestação de contas, na medida que esta deixa de ser confiável. Assim, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

➤ **ALEGAÇÕES FINAIS DA DEFESA**

300. Apesar de devidamente notificado para apresentar suas alegações finais⁶⁰, o responsável permaneceu silente⁶¹.

➤ **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS⁶²**

301. O Ministério Público de Contas concordou com a equipe técnica de auditoria, por entender que as incoerências verificadas maculam a prestação de contas, ao não representar a realidade orçamentária municipal.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

302. Preliminarmente, ressalto que a obrigação de enviar documentos ao Tribunal de Contas tem como um dos propósitos garantir a transparência dos atos da Administração Pública. Portanto, é imperioso que as informações prestadas sejam legítimas.

303. Através da prestação de contas realizasse a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos da Administração. Além disso, a prestação de contas efetiva a transparência da gestão pública, bem como, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

304. Tanto que a Constituição Federal impõe o dever de prestar contas a todos os administradores de bens e valores públicos:

⁶⁰ Documento Digital 210872/2021.

⁶¹ Documento Digital 223875/2021.

⁶² Documento Digital 246681/2021.



Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

305. No âmbito do TCE/MT, a Resolução Normativa nº 36/2012 – TP determina que as organizações municipais remetam as prestações de contas exclusivamente por via eletrônica, pelo Sistema Aplic, as quais são consideradas como fonte oficial, vejamos:

Art. 1º Determinar às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das seguintes cargas:

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.

§ 1º Dispensa-se a remessa física dos processos de contas anuais de governo e de gestão das organizações municipais a partir da competência 2012, bem como de peças de planejamento a partir da competência 2013, os quais deverão ser formalizados de acordo com as regras do Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e mantidos na entidade à disposição do Relator e das equipes de auditoria.

§ 2º Para o envio dos informes eletrônicos a que se refere o caput, deverão ser observados os critérios estabelecidos no leiaute atualizado do Sistema Aplic, disponível no Portal deste Tribunal (www.tce.mt.gov.br).

306. Portanto, as contas prestadas devem ser fidedignas de modo a representar fielmente a situação verificada no município, sob pena de divergência entre o meio físico e o eletrônico e consequente prejuízo à análise das contas por este Tribunal de Contas.

307. Logo, é de responsabilidade do gestor público a remessa de informações íntegras e legítimas, garantindo a transparência dos atos de gestão e cumprindo os preceitos legais referentes à prestação de contas.

308. Entretanto, a equipe técnica identificou divergências entre os registros do Aplic e os documentos enviados eletronicamente ao TCE/MT acerca das leis autorizativas e os decretos de abertura de créditos adicionais, conforme abaixo:



Lei	Autoriza	Decreto	Abre	Registros do APLIC	Valor – R\$
542/2020	Suplementar, por anulação	15/2020	Suplementar, por Anulação	Lançou suplementar, por excesso de arrecadação	59.745,25
519/2020	Suplementar	45/2020	Suplementar, por anulação, mas não informa quais dotações foram anuladas.	Lançou suplementar, como superávit financeiro	15.900,00
540/2020	Suplementar. A Lei não determina qual será a fonte de financiamento, limitando-se a informar que será com base no artigo 43 da lei 4320/64	47/2020	Suplementar, por anulação, mas não informa quais dotações foram anuladas	Lançou suplementar, como superávit financeiro	28.000,00
529/2020	Especial, por Anulação	02/2020	Especial, por anulação; o artigo 3º prevê o excesso de arrecadação	Lançou especial, por Anulação	35.685,00
534/2020	autoriza abertura de créditos especiais e suplementar	7/2020	Especial, por anulação de dotação; o artigo 3º cita a cobertura pelo excesso de arrecadação	Registrou como especial por anulação	512.155,32
537/2020	autoriza abertura de créditos especiais E suplementar, sendo que o especial deve ser por lei específica	8/2020	Especial, pelo artigo 2º, anulação de dotação; pelo artigo 3º excesso de arrecadação	Registrou especial por Anulação	239.144,50
541/2020	Especial, por Superávit financeiro	20/2020	Especial, por excesso de Arrecadação	Lança especial por excesso de arrecadação	366.262,71

309. Em sua defesa, o gestor se limitou a alegar a ocorrência de falhas no sistema e que se tratava de mero erro formal, sem que tivessem ocorridos prejuízos à municipalidade.

310. Ocorre que a remessa de documentos e informações a este Tribunal de Contas e, conseqüentemente, sua fidedignidade também é de responsabilidade do gestor, conforme art. 1º, da Resolução Normativa nº 31/2014-TP:

Art. 1º. No âmbito municipal, as Prefeituras, Câmaras, Regimes Próprios de Previdência Social, independentemente da sua constituição jurídica, Autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e Associações gestoras exclusivamente de recursos públicos, deverão remeter por seus responsáveis, via internet, nos prazos definidos nesta Resolução, as informações detalhadas no leiaute das tabelas do Sistema APLIC - Anexo 1.

311. A presença de divergências ou inconsistências nas contas prestadas pelo gestor fragiliza a atuação do controle externo, interno e gera incertezas acerca da fidedignidade de todas as informações e documentos fornecidos, de modo a macular as próprias contas



municipais, eis que reduziria a confiabilidade quanto à representação da situação orçamentária municipal.

312. Assim, considerando a ausência de argumentos da defesa que pudessem afastar a ocorrência da irregularidade, concordo com a Secex e o Ministério Público de Contas e entendo pela **manutenção da irregularidade 8 (MB03** – divergência entre as informações enviadas prestadas e as constatadas pela equipe técnica).

313. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo,** a fim de que:

- **Implemente** rotinas administrativas aptas e evite inconsistências nas informações remetidas à Corte de Contas, de modo que cargas do APLIC sejam alimentadas com informações fidedignas, em consonância com os atos e a contabilidade do ente municipal, adotando postura proativa de conferência e verificação dos documentos de remessa obrigatória ao Tribunal, assim como daqueles editados pela própria municipalidade (como os decretos de abertura de créditos adicionais);

2.4 DA ANÁLISE DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA:

314. Em relação aos aspectos previdenciários, a Secretaria de Controle Externo de Previdência realizou, no Processo nº 49.934-0/2021, a análise da Previdência Municipal de Nortelândia⁶³, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, tendo apontado, inicialmente, duas irregularidades de natureza gravíssima referentes ao não recolhimento das contribuições patronal e dos servidores.

315. Após a análise dos argumentos da defesa⁶⁴, a equipe técnica entendeu pelo saneamento de ambas as irregularidades gravíssimas inicialmente apontadas 1 (DA05), 2 (DA07).

316. Da mesma forma, o Ministério Público de Contas também opinou pelo saneamento das irregularidades⁶⁵.

⁶³ Processo Apenso nº 49.934-0/2021. Documento Digital nº 186999/2021.

⁶⁴ Processo Apenso nº 49.934-0/2021. Documento Digital nº 184964/2021.

⁶⁵ Documento Digital 246681/2021.



317. Assim, em consonância com a equipe técnica e com o MPC, entendo pelo afastamento das irregularidades 1 (DA05) e 2 (DA07), diante da comprovação por parte do gestor do recolhimento das contribuições patronal e dos segurados, conforme declarações de veracidade, guias de recolhimento e guias de transferência bancárias apresentadas pela defesa⁶⁶.

318. Desse modo, acolho a sugestão da equipe técnica, e **recomendo ao Poder Legislativo Municipal a expedição de recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo:**

- **Adeque** a qualidade dos dados declarados nas prestações de contas ao TCE/MT, afim de evitar divergências de informações, inclusive aguardar o fechamento de dezembro para remeter informes atualizados contendo todas as informações necessárias: a) Declaração de Veracidade do Exercício completo; b) Parecer Técnico Conclusivo da Unidade de Controle Interno e Pronunciamento Indelegável do Gestor do RPPS, nos moldes da Resolução Normativa nº 12/2020 – TP; e c) Módulo das Contribuições Previdenciárias no aplicativo do Sistema APLIC.

2.5 - DO MÉRITO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE NORTELÂNDIA, REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2020:

319. Entendo que as irregularidades mantidas, ainda que de naturezas graves e que, portanto, devem ser devidamente evitadas e corrigidas, apresentaram circunstâncias que atenuaram suas gravidades, não se afigurando, a meu juízo, potencialmente capazes de influenciarem negativamente no mérito dessas contas de governo ao ponto de implicarem na emissão de parecer prévio contrário.

320. Nesse sentido, anoto que em casos de análise de contas anuais de governo, o fato de remanescer mantida expressiva quantidade de irregularidades, por si só, não é suficiente a conduzir a emissão de parecer prévio contrário, se restar verificado que decorreram de falhas ocasionais de rotinas administrativas e que no contexto geral das respectivas contas não causaram ou foram a causa preponderante para o comprometimento do alcance dos limites constitucionais e legais, nem do equilíbrio fiscal e orçamentário das contas públicas, até porque tais ocorrências a partir do apurado em certas auditorias, podem decorrer de apenas uma ou outra irregularidade.

⁶⁶ Processo Apenso nº 49.934-0/2021. Documento Digital nº 83716/2021



321. Tal posicionamento baseia-se nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e, sobretudo, na avaliação da necessidade e da adequação da medida a ser imposta a partir do encaminhamento de mérito, em face das possíveis alternativas e das consequências que se apresentam no caso em concreto (*caput* e parágrafo único do art. 20 da LINDB), de modo a impedir deliberação que se mostre destoada de uma análise global dessas contas de governo.

322. É certo que as irregularidades remanescentes não implicaram em comprometimento dos atos de governo essenciais ao alcance dos limites constitucionais e legais, nem ao equilíbrio fiscal e orçamentário das contas públicas.

323. Soma-se isso, o fato de o Poder Executivo ter respeitado os limites constitucionais e apresentou resultado orçamentário superavitário de R\$ 3.630.381,75 (três milhões e seiscentos e trinta mil e trezentos e oitenta e um reais e setenta e cinco centavos), além de equilíbrio financeiro, dispondo de R\$ 2,60 (dois reais e sessenta centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) de obrigações de curto prazo, e de liquidez pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, etc).

324. Não por outra razão, o Ministério Público de Contas opinou pela **emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação dessas contas anuais de governo.**

325. É importante frisar, que as ponderações acima são frutos das particularidades apuradas na análise do caso concreto e, portanto, não servem como salvo conduto aos Municípios para incorrerem nas falhas que restaram materializadas e/ou em outras que possam resultar em prejuízos à sustentabilidade fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, que é um direito fundamental difuso da própria coletividade e das gerações futuras de não sofrerem com a mitigação ou inviabilização dos direitos constitucionalmente assegurados, por conta de atividade financeira insustentável do respectivo Ente público.

3- DISPOSITIVO DO VOTO

326. Diante do exposto, **acolho o Parecer do Ministério Público de Contas 5.226/2021**, do Procurador de Contas, **Gustavo Coelho Deschamps**, para com



fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inciso I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, exarar **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio **Favorável à Aprovação** das contas anuais de governo da Prefeitura de **NORTELÂNDIA**, exercício de 2020, gestão do **Sr. JOSSIMAR JOSÉ FERNANDES**.

327. **Voto**, também, por recomendar ao Poder Legislativo do Município de **NORTELÂNDIA** para que, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, referente ao exercício de 2020 (art. 31, § 2º da CF):

a) **Determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

I - Proceda à publicação da LDO E LOA em meios oficiais, inclusive os seus anexos obrigatórios, com indicação de endereço eletrônico em que os anexos obrigatórios podem ser acessados pelos cidadãos;

II - Promova a abertura de créditos adicionais somente após prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes;

III - Abstenha de abrir créditos adicionais sem recursos correspondentes e de promover o empenho de despesas a partir destes, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos arts. 43 e 59 da Lei 4.320/64;

IV - Realize, à luz do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação, em cada fonte, mês a mês, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, possa, então, promover abertura de créditos adicionais;

V - Atente-se aos critérios corretos no cálculo dos anexos de definição das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos moldes exigidos pelo art. 4º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000;

VI - Observe o princípio constitucional da exclusividade na elaboração da Lei Orçamentária Anual, de modo que o remanejamento, a transposição ou transferência de dotações orçamentárias sejam autorizados por meio de autorização legislativa específica, em observância à Súmula nº 20/2018 e à Resolução de Consulta nº 44/2008, ambas deste Tribunal; e



VII - Promova as necessárias alterações na LDO e no PPA, nos casos de elaboração de lei para autorização de abertura de créditos adicionais especiais.

b) **Recomende ao Chefe do Poder Executivo que:**

I - Proceda à devida contabilização dos registros contábeis, evitando a inconsistência dos balanços apresentados, bem como que as cargas do APLIC sejam alimentadas com informações fidedignas, em consonância com os atos e a contabilidade do ente municipal;

II - Observe os termos da Resolução Normativa TCE/MT nº 4/2020-TP para contabilização nos Detalhamentos das fontes dos valores repassados ao município para enfrentamento da pandemia da COVID19;

III - Adote medidas de ajuste e limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas;

IV - Implemente rotinas administrativas aptas e evite inconsistências nas informações remetidas à Corte de Contas, de modo que cargas do APLIC sejam alimentadas com informações fidedignas, em consonância com os atos e a contabilidade do ente municipal, adotando postura proativa de conferência e verificação dos documentos de remessa obrigatória ao Tribunal, assim como daqueles editados pela própria municipalidade (como os decretos de abertura de créditos adicionais);

V - Reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15%;

VI - Adeque a qualidade dos dados declarados nas prestações de contas ao TCE/MT, afim de evitar divergências de informações, inclusive aguardar o fechamento de dezembro para remeter informes atualizados contendo todas as informações necessárias: 1) Declaração de Veracidade do Exercício completo; 2) Parecer Técnico Conclusivo da Unidade de Controle Interno e Pronunciamento Indelegável do Gestor do RPPS, nos moldes da Resolução Normativa nº 12/2020 – TP; e 3) Módulo das Contribuições Previdenciárias no aplicativo do Sistema APLIC;

328. Cumpre-me ressaltar, que a manifestação ora exarada baseia-se exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2019 (§ 3º do art. 176 do RITCE/MT).



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

330. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 16 de novembro de 2021.

(assinatura digital)

Conselheiro VALTER ALBANO
Relator