



PROCESSO Nº : 100137/2020 – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO (PRINCIPAL);
15237/2020 – ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO – LDO (APENSO);
12793/2020 – ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO – LOA (APENSO);
505684/2021 – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO (APENSO).
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE DENISE/MT
GESTOR : ELIANE LINS DA SILVA – ORDENADORA DE DESPESA
RELATOR : CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

PARECER Nº 5.639/2021

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE DENISE/MT. EXERCÍCIO DE 2020. IRREGULARIDADES ATINENTES À PESSOAL, GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E REGRAS DE TRANSMISSÃO DE CARGOS ELEITORAIS. IRREGULARIDADES PARCIALMENTE MANTIDAS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES AO GESTOR.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da apreciação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Denise/MT**, referente ao **exercício de 2020**, sob a responsabilidade da **Sra. Eliane Lins da Silva – Ordenadora de Despesa (Período de 01/01/2020 a 31/12/2020)**.

2. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apresentou, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria, que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pela gestora, conforme Doc. Digital nº 170985/2021. Foram constatadas as seguintes irregularidades:

ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020





1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) O total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de R\$ 13.994.810,59, que correspondeu a 56,19% da Receita Corrente Líquida, estando acima Limite Máximo (54%) estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal - Tópico - 6.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

2) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

2.1) Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) sem os anexos obrigatórios, e não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00, conforme Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO/2020 (Apêndice A) - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

2.2) Publicação da Lei Orçamentária Anual, exercício 2020, em veículo oficial e divulgar no sítio da Prefeitura (link do SIC- Serviço de Informação ao Cidadão SIC) sem os anexos obrigatórios que integram essa peça de planejamento, conforme Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LOA/2020 (Apêndice B). - Tópico – 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Abertura de R\$238.255,98 de créditos adicionais, nas fontes 19, 24, 30 e 42 com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação inexistente - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.2) Abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 653.243,86 por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro das fontes 26, 27, 46 e 47 - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4) NB01 DIVERSOS_GRAVE_01. Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas em Resolução do TCE-MT (Resolução Normativa TCE nº 07/2008).

4.1) Não foi apresentado o Relatório Conclusivo pela Comissão de Transmissão de Mandato - Tópico – 8.1. COMISSÃO DE TRANSMISSÃO DE MANDATO

3. Considerando que o município não possui regime previdenciário próprio, não houve emissão de relatório técnico pela Secretaria de Controle Externo de Previdência.





4. Por meio do Ofício nº 662/2021/GAB/DN e 787/2021/GAB/DN, a gestora foi notificada para tomar conhecimento dos relatórios. Ato seguinte, fez juntada de suas considerações de defesa, consoante Doc. Digital nº 230469/2021.

5. Em relatório conclusivo, a SECEX de Receita e Governo acolheu parcialmente os argumentos defensivos e pugnou pela manutenção das irregularidades classificadas como AA04, DB08, FB03 e saneamento da irregularidade NB01, o que se pode inferir no Relatório Técnico de Defesa (Doc. Digital nº 247258/2021).

6. Após notificação para as alegações finais, o gestor apresentou a documentação sob nº 254301/2021. Vieram os autos para análise e parecer. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

7. Incumbe ao Tribunal de Contas apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, conforme preconiza o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal e, por simetria, o artigo 26, inciso VII, c/c artigo 47, inciso I e artigo 210, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso. A análise realizada pelo Tribunal, materializada em um amplo relatório e no parecer prévio, subsidia com elementos técnicos o julgamento realizado pelo Poder Legislativo.

8. As contas anuais de governo representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta integrantes de cada ente federado.

9. Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 01/2019, que estabelece regras para apreciação e julgamento de Contas Anuais de Governo prestadas pelo Prefeito, em seu artigo 3º, § 1º, estabelece que o parecer prévio manifestará sobre as





seguintes matérias:

- I – Elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis orçamentárias): Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA;
- II – Previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas;
- III – Adequação e aderências das Demonstrações Contábeis apresentadas na prestação de contas às normas brasileiras e aos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública;
- IV – Gestão financeira, patrimonial, fiscal e previdenciária no exercício analisado;
- V – Cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas;
- VI – Observância ao princípio da transparência no incentivo à participação popular, mediante a realização de audiências públicas, nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias e na divulgação dos resultados de execução orçamentária e da gestão fiscal;
- VII – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores.

10. Portanto, são esses os aspectos sob os quais se guiará esse *Parquet* Especial na presente análise.

2.1. Análise das Contas de Governo Municipal

2.1.1. Da evolução do Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM)

11. No que tange à evolução do **Índice de Gestão Fiscal dos Municípios (IGF-M)**¹, em consulta ao comparativo disponível no site do TCE/MT² demonstrando a série histórica do IGF-M do município sob análise, verifica-se que **o município atingiu o conceito “C” (Gestão em Dificuldade), apresentando resultado negativo e ocupando atualmente a 79ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso:**

1 O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso (IGFM-TCE/MT), criado pela Resolução Normativa nº 029/2014, é uma ferramenta que tem por objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

2 Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/>>, na aba “Índice IGFM TCE-MT” em “Espaço do Cidadão”.





IGFM - INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS
Comparativo histórico do IGFM do município

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Rank Geral
2011	DENISE	0,44	0,43	1,00	0,14	1,00		0,56	71º
2012	DENISE	0,40	0,52	0,44	0,48	0,00		0,41	114º
2013	DENISE	0,37	0,40	1,00	0,39	1,00		0,59	43º
2014	DENISE	0,36	0,36	1,00	0,32	1,00		0,56	66º
2015	DENISE	0,55	0,55	1,00	0,72	1,00		0,74	22º
2016	DENISE	0,38	0,30	1,00	1,00	1,00		0,71	31º
2017	DENISE	0,35	0,00	0,88	0,41	1,00		0,47	101º
2018	DENISE	0,40	0,00	1,00	1,00	1,00		0,64	35º
2019	DENISE	0,36	0,31	1,00	0,43	1,00		0,58	79º

*Imagem extraída do site: <https://cidadao.tce.mt.gov.br/igfimtce> . Acesso em: 19/11/2021.

12. Nesse sentido, este *Parquet* sugere que se recomende ao Chefe do Poder Executivo para que adote medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM.

2.1.2. Da elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento

13. As peças orçamentárias do Município foram:

- PPA aprovado pela Lei nº 810 de 21 de novembro de 2017, alterado pela Lei nº 866/2020 e 872/2020;
- LDO instituída pela Lei Municipal nº 849/2019, de 02 de outubro de 2019; e,
- LOA disposta na Lei Municipal nº 857, de 25 de novembro de 2019, contendo estimativa de receita e fixação de despesa na ordem de R\$ 22.772.135,00.

14. Quanto às citadas peças, foi apurado pela SECEX de Receita e Governo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) sem os anexos obrigatórios, e não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura – **DB08**.

15. Ademais, apurou-se que a LDO/2020 (Lei nº 849/2020) previu, em seu artigo 22, que a Reserva de Contingência a constar na Lei Orçamentária Anual é equivalente a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, visando o atendimento de riscos fiscais e passivos contingentes. No entanto, segundo a Secex,

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





cabe recomendar à Administração que as próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias estabeleçam percentual máximo e não mínimo para a Reserva de Contingência, para que a previsão da LOA seja limitada pelo percentual máximo delimitado pela LDO. O Ministério Público de Contas anui à recomendação.

16. Por fim, destacou a Secex que o texto da LOA/2020 foi publicado em veículo oficial e divulgado no sítio da Prefeitura (*link* do SIC- Serviço de Informação ao Cidadão SIC) sem os anexos obrigatórios que integram essa peça de planejamento - **DB08**.

17. Tais irregularidades serão analisadas nos tópicos a seguir.

2.1.2.1. Da irregularidade DB08

ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

2) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

2.1) Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) sem os anexos obrigatórios, e não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00, conforme Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO/2020 (Apêndice A) - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

2.2) Publicação da Lei Orçamentária Anual, exercício 2020, em veículo oficial e divulgar no sítio da Prefeitura (*link* do SIC- Serviço de Informação ao Cidadão SIC) sem os anexos obrigatórios que integram essa peça de planejamento, conforme Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LOA/2020 (Apêndice B). - Tópico – 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

18. Trata-se de irregularidade atinente à ausência de transparência nas contas públicas – **DB08**.

19. A Secex destacou, inicialmente, no tocante à LDO, que a peça orçamentária foi publicada em meio oficial (art. 37, CF/88) sem os anexos obrigatórios, e não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00 – **DB08, 2.1**.

20. Verificou-se também que o texto da LOA/2020 foi publicado em veículo





oficial e divulgado no sítio da Prefeitura (*link* do SIC- Serviço de Informação ao Cidadão SIC) sem os anexos obrigatórios que integram essa peça de planejamento – **DB08, 2.2.**

21. Em sede de **defesa**, a gestora argumentou que foi observada a devida publicidade, pois tanto a Lei de Diretrizes Orçamentária quanto a Lei Orçamentária do exercício de 2020 foram objeto de ampla discussão através das audiências públicas realizadas no município e a falha decorreu da restrição de atividades de maneira a evitar possível contaminação ou propagação do coronavírus.

22. Consoante Relatório Técnico de Defesa, a **Equipe de Auditoria manteve as irregularidades**, pois a gestora reconheceu a ocorrência dos apontamentos.

23. Destacou que a LOA e a LDO precisam ser publicadas em diário oficial e disponibilizadas no site da prefeitura/portal transparência. Entretanto, segundo a Secex, os seus anexos poderão ser disponibilizados no site prefeitura/portal transparência desde que na publicação das Leis seja informado o endereço eletrônico onde os anexos serão disponibilizados para consulta da sociedade.

24. Recomendou observar que os anexos da LOA/LDO poderão ser disponibilizados no site da Prefeitura/Portal Transparência, desde que seja informado na publicação o endereço eletrônico onde poderão ser acessados. Por fim, registrou que em nova consulta ao Portal Transparência do município, efetuada em 22/10/2021, no endereço https://www.denise.mt.gov.br/publico/publicacoes/documento_397.pdf, verificou que a ausência de disponibilização dos anexos da LDO ainda permanece.

25. Em alegações finais, a gestora repisou os mesmos argumentos de defesa.

26. Pois bem. O art. 48, *caput*, da LRF, dando efetividade ao princípio da transparência, elenca os instrumentos de transparência da gestão fiscal a serem empregados pelos entes federativos, *in verbis*:





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.

27. Como sabido, a Administração Pública tem o dever de manter plena transparência de toda a sua atuação, notadamente sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, de forma a propiciar o conhecimento público, tornando claro e compreensível, de modo a permitir o controle social dos atos administrativos, conforme inteligência do artigo 37, caput, da CF/1988.

28. Nesse sentido, para que os atos sejam considerados válidos e conhecidos externamente pela sociedade, é necessário que eles sejam publicados e divulgados em Diário Oficial e no Portal Transparência do município por se tratarem de atos gerais, dirigidos a destinatário indeterminado (coletivo) e para que assim possam iniciar seus efeitos.

29. Importante consignar que a publicidade inadequada/incompleta ou a sua ausência macula a transparência pública dos atos do Ente Político.

30. No caso dos autos a publicidade foi maculada ante a não disponibilização dos anexos obrigatórios que integram a LDO e a LOA, fato esse confirmado pela gestora, em que pesem as justificativas genéricas. Nesses termos, anui este Ministério Público de Contas ao entendimento da equipe técnica, manifestando-se pela **manutenção da irregularidade DB08**, expedindo-se **recomendação ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que se atente ao publicar as peças de planejamento em meios oficiais, fazendo-a de forma íntegra e tempestiva, especialmente quanto aos seus anexos.**

2.1.3. Das alterações orçamentárias

31. Quanto aos créditos adicionais – suplementares ou especiais, a Equipe





de Auditoria verificou que não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, como também verificou que foram abertos com prévia autorização legislativa e por decreto executivo. Os créditos adicionais suplementares e especiais foram abertos no seguinte montante:

-Créditos adicionais suplementares: **R\$ 9.350.843,53**

-Créditos adicionais especiais: **R\$ 1.375.770,31**

-Créditos adicionais extraordinários: **R\$ 0,00**

32. De acordo com a SECEX, as alterações orçamentárias totalizaram **47,10%** do Orçamento Inicial.

33. Contudo, a Equipe Técnica apurou que houve a abertura de R\$ 238.255,98 de créditos adicionais, nas fontes 19, 24, 30 e 42 com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação inexistente – **FB03**.

34. Além disso, apurou que houve abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 653.243,86 por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro das fontes 26, 27, 46 e 47 – **FB03**.

2.1.3.1. Da irregularidade FB03

ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Abertura de R\$238.255,98 de créditos adicionais, nas fontes 19, 24, 30 e 42 com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação inexistente - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.2) Abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 653.243,86 por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro das fontes 26, 27, 46 e 47 - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

35. Trata-se de irregularidade atinente a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes – **FB03**.





36. A Secex apurou que houve abertura de R\$ 238.255,98 de créditos adicionais, nas fontes 19, 24, 30 e 42 com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação inexistente – **FB03, item 3.1.**

37. Também apurou que houve abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 653.243,86 por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro das fontes 26, 27, 46 e 47 - **FB03, item 3.2.**

38. Quanto à irregularidade de **item 3.1, a gestora** alegou que a fonte 19 possui a mesma origem da fonte 18, o FUNDEB, a qual teve saldo suficiente para cobrir os créditos abertos por excesso de ambas as fontes (18 e 19). Argumentou ainda que o crédito aberto na fonte 24 foi para permitir execução orçamentária de convênio celebrado, mas não previsto na LOA/2020, e citou Acórdão nº 3.145/2006. Quanto às fontes 30 e 42, a defesa não se manifestou.

39. A **Secex** acolheu parcialmente as razões. Sanou a irregularidade quanto à fonte 18 e manteve o apontamento quanto às demais fontes. Quanto à fonte 24, destacou que o entendimento do Acórdão nº 3.145/2006 não se aplica ao caso, pois o convênio citado pela defesa, celebrado com o Ministério das Cidades para Pavimentação Asfáltica, foi pactuado em 2018 (CR 875603/2018 MCIDADES); assim sendo, os créditos oriundos desse instrumento já eram conhecidos à época da elaboração orçamentária referente ao exercício de 2020, os quais deveriam ter sido inclusos na LOA/2020. Citou ainda a Resolução de Consulta nº 19/2019. Dessa forma, alterou o apontamento para: “Abertura de R\$ 225.866,42 de créditos adicionais, nas fontes 24, 30 e 42 com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação inexistente - Tópico 2. ANÁLISE DA DEFESA”.

40. Em **alegações finais**, a gestora repisou os mesmos argumentos de defesa.

41. Sabe-se que o artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 estipula que a abertura de créditos adicionais, suplementares e especiais, dependerá da existência de





recursos disponíveis para a realização da despesa e será precedida de exposição de justificativa, uma vez que eles se destinam à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária Anual.

42. O excesso de arrecadação, no caso, deve corresponder ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre as receitas arrecadadas e previstas no exercício financeiro, levando-se em conta a tendência do exercício, nos termos do artigo 43, §3º da Lei nº 4.320/64.

43. Ademais, 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. Essa é a orientação contida na Resolução de Consulta nº 26/2015 deste Tribunal e direcionada a todos os jurisdicionados:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 26/2015 – TP Ementa: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES 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. 8) As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168). 9) Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias. 10) É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação de receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF). 11) A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

44. Verificou-se que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação nas seguintes fontes:

Fonte	Descrição da Fonte	Créditos Adicionais abertos sem Recursos Disponíveis (R\$)
19	Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educação Básica)	R\$12.389,56
24	Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	R\$205.481,12
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB	R\$19.885,30
42	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Estado	R\$500,00
Total		R\$238.255,98

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, doc. digital n. 170985/2021, fl. 18.

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





45. Contudo, o gestor não logrou êxito em justificar a abertura dos créditos por excesso de arrecadação apontados, especialmente por quedar-se inerte quanto às irregularidades referentes às fontes 30 e 42, e por não esclarecer os motivos de não estar previsto na LOA/2020 o convênio celebrado em 2018, celebrado com o Ministério das Cidades para Pavimentação Asfáltica (CR 875603/2018 MCIDADES).

46. Cabe mencionar, quantos às fontes 18 e 19, que este Tribunal já se posicionou no sentido de haver distinção entre as fontes, conforme abaixo:

Despesa. Art. 42 da LRF. Cobertura de insuficiência financeira entre fontes do Fundeb. Impossibilidade. Controle por fonte de recursos.

1. Para efeito de atendimento à norma do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acerca da não assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, quando não há disponibilidade de caixa suficiente, **não se pode utilizar o saldo positivo da Fonte Fundeb 60% para cobrir insuficiência financeira da Fonte Fundeb 40%.**

2. Em se tratando de recursos vinculados, como no caso de recursos do Fundeb, **o controle deve ser realizado por fonte**, o que evidencia um mecanismo essencial para o controle e transparência entre a geração da despesa, a disponibilidade de caixa e a obrigação de pagamento, em obediência ao art. 42 da LRF. [Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Parecer Prévio 54/2017- TP. Julgado em 24/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 09/11/2017. Processo 8.210-4/2016]. (grifo nosso)

47. Contudo, no voto referente ao julgamento das contas anuais de 2017 da Prefeitura Municipal de Juscimeira (Processo TCE/MT nº 17.304-5/2017), o Conselheiro Relator assim se manifestou:

"Esses vínculos orçamentários buscam assegurar o princípio do equilíbrio do orçamento, em que a soma das destinações de recursos classificadas nas dotações orçamentárias deverá equivaler às fontes originárias das receitas previstas. Destacam-se exceções à regra que impede alterações entre as fontes e destinações de recursos, as originadas do FUNDEB e das aplicações constitucionais em Ensino e em Saúde. Assim, como a fonte originária para a destinação dos recursos do Fundeb é a mesma, as fontes 118 - Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica e 119 - Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica, **poderão ter anulação e acréscimo entre si, desde que obedecida à provisão do mínimo de 60% para custeio do pessoal do magistério, conforme art. 22,**





da Lei Federal nº 11.494/2007". (grifo nosso)

48. Nesse norte, verifica-se a possibilidade de sanar o apontamento quanto à fonte 19. Assim, opina-se pela expedição de recomendação ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que se abstenha de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem a existência de recursos excedentes e empregue adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os riscos de arrecadação, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015, irregularidade FB 03, item 3.1; bem como pela recomendação para que realize o registro da receita arrecadada de acordo com o recurso do FUNDEB (60% e 40%) estabelecido nos termos do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007 e 70 da Lei nº 9.394/96.

49. Quanto ao achado de **item 3.2**, a **gestora** reconheceu a irregularidade quanto às fontes 26 e 27. Alegou ocorrência de erro técnico no sistema informatizado quando da parametrização dos decretos, sendo que em vez de classificar a parcela do decreto como sendo de "Excesso de Arrecadação", foi classificado como "Superávit Financeiro". Afirmou a ocorrência de resultado de exercício superavitário, conforme o quadro 4.4 - Execução Orçamentária por Fonte x Superávit, do relatório preliminar. Alegou que ocorreu erro similar quanto às fontes 46 e 47, parametrização equivocada.

50. A **Secex** não acolheu as razões. Afirmou que a defesa confessa a ocorrência de abertura créditos adicionais sem que houvesse o respectivo crédito para suportá-los. Frisou que a invocação do quociente de disponibilidade financeira feita pela Defesa não possui o condão de sanar o apontamento, pois a determinação das indisponibilidades financeiras é feita por fontes especificadas ou por grupo de fontes, enquanto que a análise do quociente é feita considerando todas as fontes em conjunto.

51. Em **alegações finais**, a gestora repisou seus argumentos, afirmando que os equívocos não prejudicaram as contas do município.





52. Cumpre destacar, inicialmente, que a disponibilização de recursos por meio da apuração do superávit financeiro, a fim de lastrear a autorização para abertura de créditos adicionais, deve ser calculada a partir do balanço patrimonial, mediante a consideração de cada fonte de recursos individualmente, em conformidade com a Súmula nº 13 deste Tribunal de Contas:

“O valor do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, utilizado para abertura ou reabertura de créditos adicionais, deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária do exercício corrente.”

53. A Resolução Normativa nº 43/2013/TCE/MT, por sua vez, prevê o cálculo do superávit financeiro:

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

1. Resultado da Execução Orçamentária: diferença entre a receita orçamentária executada (arrecadada) no período e a despesa orçamentária executada (empenhada) no período.
2. Superávit de execução orçamentária: diferença positiva entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.
3. Déficit de execução orçamentária: diferença negativa entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.
4. O Resultado de execução orçamentária, no final no exercício, será sempre apurado pela despesa empenhada, enquanto que, durante o exercício, pela liquidada.
5. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, também deve-se considerar a despesa efetivamente realizada, ou seja, cujo fato gerador já tenha ocorrido, mas que não foi empenhada no exercício (regime de competência), a exemplo da despesa com pessoal e respectivos encargos não empenhados no exercício ao qual pertencem.
6. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, deve-se considerar juntamente com a receita arrecadada no exercício o valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior utilizado para abertura ou reabertura de créditos adicionais.
7. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação.
8. O valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício, em análise, não deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária, contudo pode configurar fator atenuante da





irregularidade.

9. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser considerado como atenuante do déficit orçamentário quando sua vinculação for compatível com as despesas que deram origem ao déficit.

10. No cálculo do Resultado de Execução Orçamentária também deve-se levar em consideração a existência no Ente de RPPS superavitário, ou seja, RPPS que não dependa de aportes financeiros do Tesouro, cuja arrecadação seja superior às despesas do RPPS. Nesse caso, o valor das receitas e das despesas do RPPS devem ser expurgados do cálculo do Resultado de Execução Orçamentária.

54. Como ficou evidenciado, houve a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem a existência do correspondente saldo superavitário nas fontes 26, 27, 46 e 47. Dessa forma, em consonância com equipe técnica, entende este *Parquet* restar caracterizada a irregularidade FB03, item 3.2, razão pela qual recomenda-se ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, que se abstenha de abrir créditos adicionais, mediante superávit financeiro do exercício anterior inexistente, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, caput, e §1º, I, da Lei 4.320/1964.

2.1.4. Da previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas

55. Para o exercício de 2020, a Receita total prevista, após as deduções e considerando a receita Intraorçamentária, foi de R\$ 27.392.198,81, sendo arrecadado o montante de R\$ 27.142.133,55, conforme demonstrado no **Relatório Técnico Preliminar, Quadro 2.1 do Anexo 2³**.

56. Já a **Despesa autorizada**, para o exercício de 2020, inclusive intraorçamentária, foi de R\$ 30.079.945,14, sendo realizado (empenhado) o montante de R\$ 26.615.524,84, liquidado R\$ 25.866.316,33 e pago R\$ 25.824.663,60.

57. Em relação à execução orçamentária, apresentaram-se as seguintes informações:

3 Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 170985/2021, páginas 81.





Quociente de execução da receita (QER) – 0,9908
Valor previsto: R\$ 27.392.198,81
Valor arrecadado: R\$ 27.142.133,55

Quociente de execução da despesa (QED) – 0,8848
Despesa autorizada (atualizada): R\$ 30.079.945,14
Despesa executada: R\$ 26.615.524,84

58. Os resultados indicam a presença de **déficit de arrecadação** (receita arrecadada menor do que a prevista) e **economia orçamentária** (despesa realizada em patamar **inferior** ao quanto havia sido autorizado).

59. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO):

Quociente de resultado da execução orçamentária (QREO) – 1,0905
Receita arrecada: R\$ 29.024.555,73
Despesa consolidada: R\$ 26.615.524,84

60. Assim, verifica-se que os resultados indicam que a receita arrecadada é **maior** que a despesa realizada (superávit orçamentário de execução) e que as despesas **não ultrapassaram** o limite do crédito orçamentário estabelecido.

2.1.5. Da realização de Programas de Governo previstos nas Leis Orçamentárias

61. Para o **estudo da previsão e execução dos Programas de Governo**, sob a ótica da execução orçamentária, a Equipe Técnica deste Tribunal de Contas elaborou o **Quadro 3.3 em seu Relatório Técnico Preliminar**⁴.

62. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de **R\$ R\$ 30.079.945,14**, sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 26.615.524,84**, o que corresponde a **88,48%** de execução de recursos em relação ao que foi previsto, destacando que sete programas obtiveram resultados acima de **80%**.

4 Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 170985/2021, páginas 86 a 87.





2.1.5.1. Do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19)

63. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, por meio da Resolução Normativa nº 4/2020-TP, alterada pela Resolução Normativa nº 08/2020-TP, estabeleceu 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).

64. Disciplinou o artigo 2º, inciso II, do referido normativo, que os gestores públicos municipais, em procedimentos, atos e contratos, que tenham por fundamento o estado de calamidade pública, e tenham recebido recursos destinados exclusivamente a esse fim, deverão criar programas ou ações específicas para a contabilização das despesas.

65. Em cumprimento ao normativo o **Município de Denise/MT** criou diversos programas/ações, tendo contabilizado:

TOTAL	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
	R\$ 3.311.332,61	R\$ 3.043.332,61	R\$ 3.041.682,61

66. A SECEX constatou que, conforme apresentado no Tópico 4.1.4 do Relatório Técnico Preliminar⁵, as receitas e despesas específicas para o enfrentamento do Covid-19 foram contabilizadas no detalhamento 077000, 080000, 074000, 076000 e 078000, em conformidade com a RN nº 04/2020.

2.1.6. Da gestão financeira e patrimonial no exercício analisado

67. Com relação aos restos a pagar, verificou-se que para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa empenhada, **R\$ 0,0297** foram inscritos em restos a pagar. Notou-se, ainda que, para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar (Processados e Não Processados), há **R\$ 4,5039** de disponibilidade financeira geral.

68. Verificou-se ainda, que a **dívida consolidada líquida** em 31/12/2020

⁵ Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 170985/2021, páginas 25 a 27.





representou **0,00% da receita_corrente líquida**, indicando cumprimento do limite legal (artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001)⁶.

69. Por fim, analisando o **Quociente da Situação Financeira (QSF)**, verificou-se que o município apresentou superávit financeiro de **R\$ 2.668.793,55**, conforme se verifica pelo Consta no **Quadro 6.2 do Relatório Técnico Preliminar**⁷.

2.1.7. Do cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas

70. Os percentuais mínimos exigidos pela norma constitucional **não foram** integralmente cumpridos e estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos. Vejamos:

EDUCAÇÃO		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	32,16%
FUNDEB (Lei 11.494/2007)	60% (art. 60, §5º, ADCT)	91,46%

SAÚDE		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	27,30%

PESSOAL - Arts. 18 a 22 da LRF		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Gasto do Executivo	54,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	56,19%
Gasto do Poder Legislativo	6,00% da RCL (máximo) (art. 20,	2,55%

⁶ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

(...)

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

(...)

⁷ Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 170985/2021, páginas 102.





PESSOAL - Arts. 18 a 22 da LRF		
	III, "a" da LRF	
Gasto do Município	60,00% da RCL (máximo)	58,74%

REPASSES AO PODER LEGISLATIVO		
Exigências Constitucionais	Valor Máximo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Art. 29-A da CF/88	7,00%	6,56%

71. Apurou-se que o total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de R\$ 13.994.810,59, que correspondeu a **56,19% da Receita Corrente Líquida, estando acima Limite Máximo (54%) estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal – AA04.**

72. Por essa razão, a Secex destacou que, em virtude do atingimento do Limite Máximo de Gastos com Pessoal previsto no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é **vedado** ao Poder (Executivo/Legislativo):

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

2.1.7.1. Da irregularidade AA04

ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).
1.1) O total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de R\$ 13.994.810,59, que correspondeu a 56,19% da Receita Corrente Líquida, estando acima Limite Máximo (54%) estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal - Tópico - 6.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





DO PODER EXECUTIVO

73. Trata-se de irregularidade atinente a extrapolação do limite de gastos com pessoal – **AA04**.

74. A Secex apurou que o total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de R\$ 13.994.810,59, que correspondeu a 56,19% da Receita Corrente Líquida, estando acima Limite Máximo (54%) estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal. Destaca-se que foi incluído no cálculo da despesa com pessoal despesas com terceirizações de serviços relacionadas à mão-de-obra que se enquadram no conceito de gasto com pessoal contabilizadas nas dotações **3.3.90.36 e 3.3.90.39, no valor total de R\$ 2.340.491,17**. Tais despesas encontram-se detalhadas no Apêndice C, do relatório técnico preliminar.

75. A **gestora** solicitou a exclusão do montante de R\$ 109.630,04, referente a despesas de natureza indenizatória, das despesas lançadas no Elemento de Despesa 39 - Outros Serviços De Terceiros - Pessoa Jurídica, e das despesas lançadas no elemento 33.90.36 - outros serviços de pessoa física, no montante de R\$ 55.226,80, as quais decorrem de ações de enfrentamento ao COVID e que se deram ante a necessidade de reforçar a equipe de saúde.

76. A **Secex** acolheu parcialmente as razões. Afirmou que o elemento de despesa referente a Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária não apresentou registros de movimentação contábil no exercício, o que contraria o argumento da defesa de exclusão do montante de R\$ 109.630,04. Destacou que os documentos apresentados pela Defesa com o propósito de comprovar a existência de despesas de natureza indenizatória não estão assinados nem pelo Contador nem pelo chefe do Executivo Municipal,

77. Afirmou ser passível de exclusão do cálculo da DTP o valor de R\$ 52.500,00 (NE nº 1894/2020) pago a empresa **FACILITA GESTÃO PÚBLICA BRASIL EIRELI – ME**, pois se tratou de contratação de prestação de serviço de consultoria na gestão da





atenção básica na gestão da saúde e atenção especializada (serviço apoio média e alta complexidade) apoio aos setores de programação controle avaliação para equipe. No mais, quanto às demais contratações, afirmou tratar-se de substituição de servidor na sua atividade-fim, razão pela qual não há possibilidade de exclusão das despesas do cálculo da DTP.

78. Em **alegações finais**, a gestora repisou seus argumentos de defesa.

79. Cediço que o § 1º, do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal discrimina quais despesas serão excluídas da despesa total com pessoal para apuração do limite de despesas com pessoal, vejamos:

Art. 19.(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

80. Disso, é factível concluir que o rol de despesas previstas no §1º, do art. 19, da LRF, é *numerus clausus*, taxativo, de modo a não caber ampliação.





81. Nesse norte, o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (8ª Edição) estabelece, igualmente, nas páginas 502 e 503 quais despesas serão ou não deduzidas do Demonstrativo da Despesa com Pessoal:

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

- a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Não poderão ser deduzidos:

- a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados;
- b) os valores transferidos a outro Ente da Federação para fins da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição, uma vez que esses valores não são computados como despesas com pessoal. Em contrapartida, as despesas com pagamento de inativos e pensionistas, custeadas com os valores recebidos, decorrentes dessa transferência, poderão ser deduzidas pelo ente recebedor;
- c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, uma vez que, do ponto de vista do ente empregador, o IRRF não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal. (grifo nosso)

82. Pois bem. Conforme se extrai, a Secex apurou que os gastos com a empresa **FACILITA GESTÃO PÚBLICA BRASIL EIRELI – ME** totalizam o montante de R\$ 52.500,00, os quais foram devidamente deduzidos, por se referirem a serviço de consultoria na gestão da atenção básica na gestão da saúde e atenção especializada (serviço apoio média e alta complexidade) apoio aos setores de programação controle avaliação para equipe.

83. Noutro giro, consignou a Secex que as outras despesas empenhadas





nos elementos de despesa 36 (Outros Serviços De Terceiros - Pessoa Física) e 39 (Outros Serviços De Terceiros - Pessoa Jurídica), devem integrar necessariamente o cômputo de gastos com pessoal, por se referirem à contratação de pessoal para atividade-fim. Por tal razão, não cabe atender ao pleito da gestora em sede de alegações finais.

84. De igual modo, em consonância com a SECEX, este Procurador entende que apenas é possível a exclusão das despesas relativas à contratação de pessoal especializado na gestão de saúde, ou seja, relativas à empresa FACILITA GESTÃO PÚBLICA BRASIL EIRELI – ME, sendo determinante corrigir o apontamento para considerar que o total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de R\$ 13.992.310,59, que correspondeu a **55,98% da Receita Corrente Líquida, estando acima do Limite Máximo (54%) estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

85. As demais despesas citadas devem integrar o cômputo necessariamente, inclusive por não haver provas de que parte dos gastos se refere de fato a despesas de caráter indenizatório, e pelos demais empenhos de terceirizações se referirem a despesas com substituição de mão-de-obra para atividade-fim, as quais devem obrigatoriamente ser contabilizadas nos termos do § 1º do art. 18 da LRF⁸, como “Outras Despesas de Pessoal”. Cite-se ainda entendimento pacificado desta Corte na Resolução de Consulta TCE-MT nº 14/2013 e na Resolução de Consulta nº 29/2013, ao discorrerem sobre contratos de terceirização lícita.

86. Portanto, diante da extrapolação do limite de gastos com pessoal do

⁸ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º—Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".





Poder Executivo, fixado pelos arts. 20, III, b, da LRF, a gestora deveria ter tomado as atitudes disciplinadas no art. 22 e seguintes da lei que traçam o modo de verificação do cumprimento desse limite e preveem medidas de controle dos gastos de pessoal.

87. Contudo, diante de todo o cotejo probatório, e considerando a mitigação do apontamento, o **Ministério Público de Contas se abstém de opinar pela rejeição das Contas de Governo, entendendo como suficiente a recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que reconduza os gastos com pessoal aos limites previstos em lei, bem como sejam observadas as vedações contidas no art. 22, parágrafo único e incisos, da LRF, no tempo e modo previsto no art. 23 da mesma lei, sem prejuízo da adoção das medidas encartadas no art. 169, §3º e 4º da CRFB/88.**

2.1.8. Da observância do Princípio da Transparência e tempestividade do envio da prestação de contas

88. No que concerne à **observância do Princípio da Transparência** no exercício de 2020, a sua verificação, conforme informado pela Auditoria, foi realizada por meio de Acompanhamento e eventuais irregularidades serão objeto de Representação de Natureza Interna – RNI.

89. Além disso, a **Prestação de Contas Anuais foi encaminhada à Corte de Contas dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT-TP.**

90. Conforme informado pela Auditoria, os envios intempestivos referentes as outras cargas obrigatórias, bem como eventuais irregularidades serão objeto de Representação de Natureza Interna – RNI, cabendo neste processo apenas a apuração quanto à prestação de Contas Anuais de Governo.

2.1.9. Das providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





91. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, a equipe de auditoria inicialmente ressaltou que o Parecer Prévio 104/2021, foi julgado em 15/06/2021, divulgado no Diário Oficial de Contas (DOC) edição nº 2226, datada de 1º/07/2021, e publicado em 2/07/2021. Por essa razão, a SECEX, de maneira correta, entendeu que a gestora não teve tempo hábil para cumprir as recomendações lançadas no supracitado parecer prévio.

92. Diante desse quadro, a equipe de *experts* fez uma análise levando em conta o cumprimento das recomendações do Parecer Prévio relativo à Contas Anuais de Governo do exercício de 2018.

93. Nesse ponto, a SECEX constatou que a seguinte recomendação não foi cumprida:

“observe o limite de despesas com pessoal, constantes do artigo 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, adotando as providências preconizadas nos artigos 22 e 23 daquele diploma legal; além disso, que se atente à modulação temporal da Resolução de Consulta nº 19/2018-TP deste Tribunal, para que, no exercício de 2020, o Poder Executivo reduza, no mínimo, 25% do eventual excedente da despesa total com pessoal;

94. Também não foi atendida a seguinte recomendação:

observe as vedações do artigo 167 da Constituição da República e os requisitos descritos no artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 para a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação;

95. Verificou-se, por fim, o atendimento parcial da recomendação:

avalie os fatores que impediram o atingimento da meta de resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como que fixe e cumpra novas metas que sejam compatíveis com a nova conjuntura econômica.

96. Ademais, foi verificada a instauração de outros processos de fiscalização para o Município em destaque, no período compreendido entre 01/01/2020 a 31/12/2020:





Período:

De*: Até*:

Assunto:

▼

6 processos. Página 1/1

Número/Ano	Assunto	Palavra Chave
146803/2020	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL	PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
59854/2020	REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)	REPRESENTACAO INTERNA
100137/2020	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL	PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
84549/2020	REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)	REPRESENTACAO INTERNA
400/2020	REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA)	REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA)
159/2020	REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)	REPRESENTACAO INTERNA

*Imagem extraída do site: <https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/info/index>. Acesso em: 19/11/2021.

2.2. Das Condições excepcionais a serem observadas no exercício analisado

2.2.1. Da observância das regras de final de mandato previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal

97. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF introduziu algumas regras de final de mandato que deverão ser observadas pelos governantes nessa fase da administração estadual, municipal e federal. Essas regras se referem às seguintes vedações:

- gastos com pessoal (nos 180 dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento desses gastos poderá ser editado artigo 21, parágrafo único da LRF);
- contratação de operações de crédito (a contratação de operação de crédito é vedada nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo), e;
- realização de despesas que se estenderão até o exercício seguinte (nos dois últimos quadrimestres do último ano da legislatura e do mandato do chefe do Poder Executivo, não poderá ser assumida obrigação cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício).





98. Nessa esteira, da análise das contas da Prefeitura Municipal de Denise/MT, o ente supostamente não respeitou todas as supracitadas regras e proibições contidas na LRF, específicas para o último ano de mandato.

99. Conforme documento enviado pela prefeitura houve a constituição da comissão de transmissão de mandato, entretanto não foi apresentado o Relatório Conclusivo até a data que protocolaram as Contas de Governo neste tribunal – **NB01**.

2.2.1.1. Da irregularidade NB01

ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020
--

4) NB01 DIVERSOS_GRAVE_01. Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas em Resolução do TCE-MT (Resolução Normativa TCE nº 07/2008).

4.1) Não foi apresentado o Relatório Conclusivo pela Comissão de Transmissão de Mandato - Tópico – 8.1. COMISSÃO DE TRANSMISSÃO DE MANDATO

100. Trata-se de irregularidade atinente a regras de transmissão de cargos eleitorais. Apurou-se que houve constituição da comissão de transmissão de mandato, entretanto não foi apresentado o Relatório Conclusivo até a data do protocolo das Contas de Governo neste tribunal – **NB01**.

101. A Secex apurou que, conforme declaração anexada aos autos (fl. 114 do Doc. 93569/2021), no dia 15/04/2021, a comissão de transmissão de mandato não teria terminado o Relatório Conclusivo. Destacou que nesta mesma declaração foi evidenciado que seria encaminhado este relatório a Corte de Contas até o dia 30/04/2021. Entretanto, tal documento não foi detectado nos autos até a data de conclusão do Relatório Técnico.

102. A defesa destaca que a defendente não pode ser responsabilizada por competências que não lhe pertine, e sim ao mandatário sucessor.

103. A Secex acolheu as razões. Ademais, constatou o envio do documento no Sistema Aplic/Conex, qual seja, o Relatório Conclusivo pela Comissão de





Transmissão de Mandato.

104. Observa-se que houve cumprimento do estabelecido na Resolução Normativa TCE-MT nº 19/2016⁹, uma vez que foi apresentado para a nova administração o relatório conclusivo da comissão constituída.

105. Por tal razão, **recomenda-se o saneamento da irregularidade.**

2.2.2. Da situação de calamidade pública decorrente ao Coronavírus (COVID-19)

106. No exercício financeiro de 2020 a administração pública brasileira - em todos os seus níveis - precisou se adequar à realidade trazida pela pandemia decorrente do COVID-19, que levou o Congresso Nacional a declarar estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, assim como o Governo do Estado de Mato Grosso, pelo Decreto nº 424/2020, e a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso – AL/MT, por meio da Resolução nº 6.728/2020.

107. As consequências socioeconômicas causadas pelo estado de calamidade pública devem ser levadas em consideração na análise das Contas Anuais de Governo, tendo em vista que delas decorrem obstáculos e dificuldades reais ao gestor, devendo ser analisadas as circunstâncias práticas que tenham limitado ou condicionado a atuação do gestor durante o estado de pandêmico, a teor do disposto no artigo 22, *caput* e seu §1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

108. Isto posto, deve esta Corte de Contas verificar os impactos dos fatos supracitados nas contas públicas do município em apreço, notadamente eventual frustração de receita ou dificuldade e impossibilidade de adequada realização de programa de governo previsto nas leis orçamentárias.

⁹ Art. 10. Uma vez empossados, aos mandatários sucessores cabem as seguintes providências:
(...)

V – remeter ao Tribunal de Contas do Estado cópia do relatório conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato.





109. Registra-se, conforme consulta efetuada ao site da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, verificou-se que no âmbito do Município de Denise, não houve reconhecimento de estado de calamidade pública.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

110. Nos termos expostos, após a análise conclusiva, acompanhando o entendimento da unidade de instrução (SECEX de Receita e Governo), foram mantidas as irregularidades de siglas AA04, DB08, FB03 e sanada a irregularidade NB01.

111. Convém mencionar ainda que, a partir de uma análise global, o município apresentou resultados satisfatórios nas áreas de educação e da saúde pública, pois, conforme se ressaí dos autos, os limites mínimos a serem aplicados foram devidamente respeitados.

112. No tocante ao planejamento e à gestão fiscal e orçamentária, verifica-se que o Município se manteve dentro do quadro esperado, em que pese o cometimento de irregularidades.

113. Salienta-se, contudo, que o Município não cumpriu integralmente as disposições legais que zelam pela observância ao **princípio da transparência**, tendo sido sugeridas recomendações.

114. Verificou-se ainda que o Município extrapolou os limites de **gastos com pessoal**. Contudo, este *Parquet* se abstém de opinar pela emissão de parecer desfavorável.

115. Pelo exposto, considerando todo o cotejo dos autos, as **Contas de Governo do Município de Denise/MT**, relativas ao exercício de 2020, **reclamam emissão de Parecer Prévio Favorável, haja vista a atuação idônea, legítima, eficiente e eficaz,**





com respeito aos ditames constitucionais e legais que regulam a atividade político-administrativa.

3.2. Conclusão

116. Por derradeiro, levando-se em consideração o que consta nos autos, o Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) **manifesta-se:**

a) pela deliberação de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Denise/MT**, referentes ao exercício de 2020, nos termos do artigo 26, da Lei Complementar nº 269/2007, sob a administração do **Sra. Eliane Lins da Silva – Ordenador de Despesa (Período de 01/01/2020 a 31/12/2020)**;

b) pela **manutenção** das irregularidades classificadas como AA04, DB08, FB03 e **saneamento** da irregularidade NB01;

c) pela **recomendação** à atual gestão do Poder Executivo Municipal para que:

c.1) nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias estabeleça percentual máximo e não mínimo para a Reserva de Contingência, para que a previsão da LOA seja limitada pelo percentual máximo delimitado pela LDO;

c.2) adote medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM;

c.3) atente-se ao publicar as peças de planejamento em meios oficiais, fazendo-a de forma íntegra e tempestiva, especialmente quanto aos seus anexos;





c.4) abstenha-se de abrir créditos adicionais, mediante superávit financeiro do exercício anterior inexistente, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, caput, e §1º, I, da Lei 4.320/1964;

c.5) abstenha-se de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem a existência de recursos excedentes e empregue adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os riscos de arrecadação, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015;

c.6) realize o registro da receita arrecadada de acordo com o recurso do FUNDEB (60% e 40%) estabelecido nos termos do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007 e 70 da Lei nº 9.394/96;

c.7) reconduza os gastos com pessoal aos limites previstos em lei, bem como sejam observadas as vedações contidas no art. 22, parágrafo único e incisos, da LRF, no tempo e modo previsto no art. 23 da mesma lei, sem prejuízo da adoção das medidas encartadas no art. 169, §3º e 4º da CRFB/88.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 22 de novembro de 2021.

(assinatura digital)¹⁰
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹⁰ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 09/2012 – TCE/MT.

