



PROCESSOS Nºs	: 10.020-0/2020 (PRINCIPAL), 34.404-4/2019, 50.169-7/2021 e 752/2020 (APENSOS)
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE BRASNORTE
GESTOR	: MAURO RUI HEISLER – EX-PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

49. Primeiramente, cabe salientar que os artigos 210 da Constituição Estadual e 1º, I, da Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007) estabelecem a competência deste Tribunal de Contas para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais.

50. Nesse âmbito, também cumpre dizer que as contas anuais de governo municipal, conforme conceitua o art. 2º da Resolução Normativa nº 1/2019-TP, *“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”*.

51. Feitas essas pontuações iniciais e após apreciar o posicionamento técnico da Secex de Governo, a defesa do gestor à época e o parecer do Ministério Público de Contas, com base no art. 33 da Lei Complementar nº 269/2007 (LOTCE/MT), bem como nos artigos 82, § 2º, e 176, §§ 2º e 3º, da Resolução 14/2007 (RITCE/MT), passo ao exame das **contas anuais de governo do exercício de 2020**, apresentadas pela Prefeitura Municipal de Brasnorte, sob a responsabilidade do ex-Prefeito Municipal, Sr. Mauro Rui Heisler.

- DAS IRREGULARIDADES





52. Vale lembrar que, inicialmente, a Secex de Governo apontou, em seu Relatório Técnico Preliminar, a ocorrência de 4 (quatro) irregularidades, com 5 (cinco) subitens. No entanto, após analisar a defesa do ex-gestor, **a equipe técnica concluiu** pela permanência de 2 (duas) irregularidades, com 3 (três) subitens, sendo todas de natureza grave (documento digital nº 260658/2021).

53. Outro ponto que merece ser enfatizado é que o ex-Prefeito, nas suas alegações finais, apresentou fundamentos para rebater exclusivamente as irregularidades que não foram sanadas pela equipe técnica.

- DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS SANADAS PELA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE GOVERNO

54. Assinalo desde já que, **concordo com a equipe técnica e Ministério Público de Contas em sanar as irregularidades descritas nos subitens 1.1 e 1.2**, pelos motivos que serão exteriorizados abaixo.

55. Em relação **ao subitem 1.1**, que retrata repasse intempestivo do duodécimo do mês de fevereiro ao Poder Legislativo, o gestor em sua defesa apresentou documentos que atestam que o atraso mencionado não ocorreu, razão pela qual não há que se falar em descumprimento da norma constitucional afeta ao tema (art. 29-A, § 2º, II, da CF/88).

56. De igual modo, a respeito do **subitem 2.1**, que narra a ausência de publicação e/ou divulgação dos Anexos obrigatórios que acompanham a LOA/2020, o gestor comprovou que os referidos documentos foram divulgados no Portal Transparência do município e que na publicação da LOA/2020 também foi indicado o endereço eletrônico para acessá-los.

- DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX DE GOVERNO

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) Realização de abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação sem disponibilidade de recursos nas Fontes 15, 22, 23, 24, 29 e 30, no montante de R\$ 2.672.536,10. - Tópico – 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

57. Em seu **Relatório Técnico Preliminar** (documento digital nº 180361/2021), a equipe técnica informou que, de acordo com o Quadro 1.3 do Anexo 01 (fls. 63 a 66) e, em consulta ao Sistema Aplic, não houve disponibilidade de recursos nas Fontes 15, 22, 23, 24, 29 e 30, no total de R\$ 2.672.536,10, para os **créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação** (subitem 3.1).

58. Em sua **defesa**, o gestor, em síntese, argumentou, inicialmente, que houve um erro no processamento dos decretos de créditos adicionais quando da inclusão no Sistema Aplic, o que ocasionou divergência nas informações.

59. Acrescentou que os créditos foram abertos levando em consideração a tendência apurada no decorrer do exercício, haja vista a existência de previsão de recursos referentes aos convênios firmados pelo Município. Além disso, destacou que, por prudência, não utilizou o total dos recursos abertos.

60. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, sobre o suposto erro no sistema contábil que gerou divergências no Aplic, a equipe técnica não acolheu a justificativa apresentada, pois pontuou que os decretos de créditos adicionais são claros ao indicar a fonte de financiamento, qual seja, o excesso de arrecadação (art. 2º), sendo que restou configurado que o mencionado excesso não ocorreu nas fontes apontadas no presente achado.

61. Ademais, destacou que *as receitas, utilizadas para a abertura de tais créditos, devem ser acompanhadas diuturnamente, com a finalidade de se utilizar somente recursos realmente disponíveis e existentes, descomprometidos, sob pena de o gestor arriscar-se a aumentar despesas sem a contrapartida necessária e suficiente.*





62. Nessa toada, verificou que as normas legais são claras ao exigir recursos efetivamente disponíveis para respaldar os créditos adicionais abertos no exercício, a fim de dar suporte às despesas decorrentes.

63. Ao final, concluiu que o gestor não apresentou fundamentos plausíveis para sanar a irregularidade e, quanto ao saldo orçamentário superavitário, em razão da não utilização dos créditos abertos, alegou que tal fato pode ser compreendido como atenuante por este julgador, porém, sem o condão de eliminar a irregularidade detectada, posto que esta ocorreu em momento anterior à decisão quanto ao gasto.

64. Nas **alegações finais**, o gestor limitou-se a repetir os argumentos descritos na defesa.

65. O **Ministério Público de Contas** ratificou o posicionamento técnico.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

66. Pois bem, entendo ser relevante elucidar que os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, e que permitem o reforço e a abertura de novas dotações para ajustar o orçamento aos objetivos a serem atingidos pela Administração Pública. No entanto, a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais dependerá da existência de recursos disponíveis para a realização da despesa, além de ser precedida de exposição de justificativa.

67. Conforme se depreende da leitura do art. 43, da Lei nº 4.320/1964, para a abertura de crédito adicional pela fonte de **excesso de arrecadação**, o gestor deve basear-se na tendência de arrecadação, correspondendo 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. Transcrevo a referida norma, *in verbis*:

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





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

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

II - **os provenientes de excesso de arrecadação;**

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

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

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

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

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

68. Atendo-me à defesa apresentada pelo gestor, acentuo que, não obstante a existência de atenuante em razão do superávit financeiro apurado no final de 2020, fato é que o gestor não logrou êxito em demonstrar a legitimidade dos recursos que amparou a abertura de créditos por excesso de arrecadação.

69. Portanto, igualmente a equipe técnica e ao Ministério Público de Contas, **mantenho o subitem 3.1**, com expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Chefe do Poder Executivo que observe os artigos 167, incisos II e V, da Constituição Federal e 43, §3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, se não houver recursos suficientes, devendo considerar sempre as fontes individualmente.

4) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

4.1) As metas anuais de resultado primário (correntes e constantes) do exercício 2022 não foram previstas prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e





controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF/00, conforme análise efetuada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo (Apêndice B). - Tópico – 2
4.2) O texto da Lei Orçamentária não destaca os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme determina o art. 165, §5º, da Constituição Federal de 1988. - Tópico - 2

70. Com relação ao **subitem 4.1**, a equipe técnica apurou, em seu **Relatório Técnico Preliminar** que as metas anuais de resultado primário (correntes e constantes) para o exercício de 2022 não estavam previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em desconformidade com o artigo 4º, § 1º, da LRF.

71. No que tange ao **subitem 4.2**, explanou que não foi destacado o valor dos recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade na Lei Orçamentária Anual, em desconformidade ao disposto no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal.

72. Em sua **defesa**, o gestor afirmou que, de fato, houve falha na elaboração dos Demonstrativos de Metas Anuais, mas, em seu entendimento, tal fato não foi prejudicial no acompanhamento dos instrumentos de planejamento, visto que o município vem tendo bons resultados de equilíbrio fiscal (**subitem 4.1**).

73. Além disso, o gestor também assumiu que a sua equipe técnica falhou ao não destacar os recursos de orçamento fiscal e seguridade social no corpo da lei orçamentária; entretanto, alegou que tais valores estão previstos no Anexo V – despesas do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos por órgão da administração.

74. Em sede de **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica explanou sobre a grande importância das peças de planejamento para uma boa gestão fiscal, e, em razão da falha ocorrida, posicionou-se pela manutenção da irregularidade do subitem 4.1.

75. Outrossim, manifestou-se pela permanência da irregularidade do subitem 4.2, ao afirmar que a norma constitucional supracitada determina que os valores





dos referidos recursos sejam explícitos na lei orçamentária, para fins de clareza e transparência.

76. Nas **alegações finais**, o gestor tão somente ratificou o que fora apresentado em sua primeira defesa.

77. O **Ministério Público de Contas** corroborou com a manifestação técnica e, por consequência, opinou pela manutenção dos subitens 4.1 e 4.2.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

78. Conforme estabelece o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a lei de diretrizes orçamentárias deve abranger as metas e prioridades da Administração pública, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

79. Nesse liame, o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, além do disposto na norma constitucional retrocitada, outras finalidades da lei de diretrizes orçamentárias, bem como exige, em seus §§ 1º e 2º, a elaboração do Anexo de Metas Fiscais, que deve integrar a referida lei, nos seguintes termos:

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

(...)

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, **instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos**, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

(grifado)





80. Não é demais acentuar que as metas fiscais desempenham importante papel durante a execução orçamentária, na medida em que representam uma ponte entre essa fase e a etapa de planejamento e elaboração do orçamento, mediante a necessidade de constante avaliação, acompanhamento e controle da execução orçamentária e cumprimento das metas estabelecidas, além de apresentação periódica dos resultados ao Poder Legislativo e à sociedade.

81. Ultrapassada essa introdução, infere-se com facilidade que não há controvérsias de que a impropriedade ocorreu, razão pela qual **mantenho o subitem 4.1**, com a **expedição de recomendação ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Chefe do Poder Executivo** que, ao elaborar o anexo de metas fiscais, que deve compor a lei de diretrizes orçamentárias, observe fielmente às disposições do art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

82. **Passando para a análise do subitem 4.2**, assinalo que é pacífico o entendimento de que perante a norma constitucional do art. 165, §5º¹ da CF/88 e, com supedâneo no princípio da clareza, é dever do gestor apresentar as peças orçamentárias de forma clara e objetiva, de modo que qualquer pessoa interessada em seu conhecimento, ou mesmo na fiscalização da programação das despesas do Poder Público, possa ter plena compreensão de seu conteúdo. Nesse diapasão, resta incontestável que os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social deveriam ser destacados.

83. Posto isso e considerando que o gestor admite a ocorrência da irregularidade, **mantenho o subitem 4.2**, com a **expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Chefe do Poder Executivo** que na

¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público





elaboração da Lei Orçamentária Anual destaque os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos.

- PANORAMA GERAL DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

84. Diante dos fundamentos apresentados neste voto, depreende-se que foram mantidas duas irregularidade de natureza grave, em um total de três subitens.

85. Nesse campo, para se obter um posicionamento seguro sobre o mérito das contas, é imprescindível também abordar temas relevantes ligados aos limites constitucionais e legais, além de aspectos fiscais devidamente considerados nos respectivos relatórios técnicos.

86. Na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o município destinou o correspondente a **28,11%** percentual esse **superior** aos 25% previstos no artigo 212 da Constituição Federal.

87. Em relação à **Remuneração dos Profissionais do Magistério**, constatou-se a aplicação do correspondente a **77,09%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de acordo com os artigos 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal e 22 da Lei nº 11.494/2007, portanto, acima dos 60% estabelecidos na legislação citada.

88. Nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, destinou-se o equivalente a **20,97%** do produto da arrecadação dos impostos, descritos nos artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que exige o limite mínimo de 15%.

89. A despesa total com pessoal do Poder Executivo do município foi de R\$ 42.673.926,28, correspondente a **52,04%** do total da Receita Corrente Líquida e, portanto, abaixo do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, b da Lei Complementar 101/2000). Sobre este tópico, entendo necessário alertar que, embora





o gestor não tenha ultrapassado o limite máximo permitido para a despesa com pessoal, é próprio extrair que **o índice apurado ultrapassa o limite prudencial de 51,30%**. Dessa feita, entendo necessária a **expedição de recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Chefe do Poder Executivo que se atente às vedações do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abstendo-se de promover qualquer das ações elencadas no mencionado dispositivo, até que o índice de despesa total com pessoal fique abaixo do limite prudencial.

90. Com referência aos **repasses ao Poder Legislativo**, o município transferiu o equivalente a **4,88%** da receita base, que correspondeu a R\$ 2.797.170,32, assegurando o cumprimento do limite máximo de 7% estabelecido no artigo 29-A, I, da Constituição Federal.

91. Ademais, **é possível extrair um retrato satisfatório no desempenho fiscal do ente**, em razão dos fatores descritos abaixo:

92. A despesa realizada foi menor do que a despesa autorizada, o que revela uma economia orçamentária.

93. Comparando-se a receita arrecadada com a despesa realizada, ajustadas nos termos do Anexo Único da Resolução Normativa TCE/MT n° 43/2013, apura-se a existência de superávit orçamentário de execução; e, ao confrontar as disponibilidades com as obrigações financeiras, verifica-se que o Poder Executivo apresentou suficiência financeira, para saldar os compromissos de curto prazo.

94. Ainda nessa seara, é relevante frisar que o gestor cumpriu as regras de fim de mandato, o que inclui o art. 42 da LRF, que veda a contratação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a devida disponibilidade financeira.

95. A par desse cenário, percebe-se a existência de inúmeros pontos positivos que resguardam as contas em apreço e, ao meu ver, são essenciais para levar à conclusão de que apesar das irregularidades remanescentes e das recomendações que





serão expedidas, tais pontos não são suficientes para conduzir a uma avaliação global negativa.

DISPOSITIVO DO VOTO

96. Pelo exposto, acolho o Parecer Ministerial nº 6.086/2021, subscrito pelo Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moeira Filho, e, com fundamento nos artigos 31 da Constituição da República, 210, I, da Constituição Estadual, 1º, I e 26, da Lei Complementar Estadual 269/2007 (LOTCE/MT), 29, I e 176, § 3º da Resolução 14/2007-TCE/MT (RITCE/MT), **VOTO** no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Brasnorte, exercício de 2020, sob a gestão do Sr. Mauro Rui Heisler, tendo como contadora a Sra. Ivanise Luiza Passarini Dalla Rosa.

97. **VOTO**, ainda, pela expedição de **recomendações** ao Poder Legislativo de Brasnorte, para que, no julgamento das contas anuais de governo **determine ao Chefe do Poder Executivo** que:

a) observe os artigos 167, incisos II e V, da Constituição Federal e 43, §3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, se não houver recursos suficientes, devendo considerar sempre as fontes individualmente;

b) ao elaborar o anexo de metas fiscais, que deve compor a lei de diretrizes orçamentárias, observe fielmente às disposições do art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) na elaboração da Lei Orçamentária Anual destaque os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos;

d) obedeça aos mandamentos constitucionais e legais, de modo a corrigir as falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual, providenciando o destaque dos Orçamentos Fiscal, de Investimentos e da Seguridade Social de forma expressa no corpo da Lei e,

e) atente-se às vedações do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abstendo-se de promover qualquer das





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

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

ações elencadas no mencionado dispositivo, até que o índice de despesa total com pessoal fique abaixo do limite prudencial.

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

99. É como voto.

Cuiabá, MT, 17 de fevereiro de 2022.

*(assinatura digital)*²

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

