GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

PROCESSO N°	:	**10.059-5/2020**
INTERESSADO	:	**PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO XINGU**
RESPONSÁVEL	:	**VANDERLEY SOARES DA SILVA**
ADVOGADO	:	**RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11.972**
ASSUNTO	:	**CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020**
RELATOR	:	**CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM**

II - RAZÕES DO VOTO

70. Inicialmente, cabe registrar que o agente político cumpriu os percentuais constitucionais na área da educação e saúde.

71. Desse modo, salienta-se que na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi aplicado o correspondente a **27,19%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

72. Em relação ao FUNDEB, foram aplicados **98,63%** na valorização e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei 11.494/2007.

73. No que concerne à saúde, foram aplicados **22,71%** do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea "b" e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, aos artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar 141/2012.

74. Nessa linha, destaco que os repasses ao Poder Legislativo observaram o artigo 29-A, da Constituição Federal.

75. Especificamente sobre as despesas com pessoal do Poder Executivo (R$ 18.385.392,64 – 52,16%), embora não tenham superado o limite máximo permitido de

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

54% estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF, foi ultrapassado o limite prudencial de 95% (51,30). Por esses fatores, entendo prudente alertar a atual gestão para adoção das medidas elencadas no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo conveniente enfatizar que essas providências devem vigorar enquanto perdurar o valor que supera o limite prudencial.

76. Feitas essas observações, saliento que, inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de cinco irregularidades, desdobradas em seis subitens nas contas anuais.

77. Após analisar os argumentos da defesa, a equipe técnica concluiu pelo saneamento das irregularidades descritas nos subitens 1.1 **(DB08)** e 4.1 **(MB03).**

78. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pelo saneamento das irregularidades descritas acima.

79. Não restam dúvidas quanto ao saneamento da irregularidade relativa à ausência de publicação e disponibilização dos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 em veículo oficial e no Portal Transparência **(DB08 – subitem 1.1),** pois embora a defesa tenha reconhecido que não publicou os anexos integrantes da LDO/2020 em meio oficial, comprovou a disponibilização no Portal Transparência do Município[1].

80. Em que pese essa constatação, entendo prudente alertar o atual chefe do Poder Executivo que disponibilize na íntegra as peças de planejamento no Portal Transparência do Município e que faça constar nas publicações em diário oficial o endereço eletrônico onde os anexos poderão ser consultados, em atendimento ao disposto nos termos do art. 48, II, §1º, da Lei Complementar 101/2000.

81. Quanto à irregularidade acerca da divergência de R$ 2.104.089,33 (dois milhões, cento e quatro mil, oitenta e nove reais e trinta e três centavos) relativos às transferências, repassados ao Município de São José do Xingu para combate à Pandemia

1 https://www.saojosedoxingu.mt.gov.br/Transparencia/Planejamento/Ldo/

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

Detalhamentos de Fontes 76000 (PFEC inc I), 77000 (PFEC inc II) e 80000 (Apoio Fin. Mun) informados no sistema Aplic e os obtidos no site do Banco do Brasil **(CB02 – subitem 3.1),** concordo com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas com o saneamento, pois embora os recursos do Programa de Enfrentamento ao Coronavírus - LC 173/2020 não tenham sido registrados adequadamente, constatou-se que as receitas dos detalhamentos 77000 e 80000 não estão destinadas à despesas específicas e não exigem rastreabilidade e quanto ao detalhamento 76000, embora tenha sido contabilizado erroneamente no detalhamento 74000, o registro permite a rastreabilidade da sua aplicação.

82. Inobstante o achado não tenha permanecido, aproveito para recomendar ao atual chefe do Poder Executivo para que realize corretamente os registros contábeis na Prefeitura e no sistema Aplic para evitar inconsistências nas informações.

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

2) 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).
2.1) Abertura de R$ 584.836,66 de créditos adicionais na fonte 24 com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação inexistente - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA
2.2) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro no montante de R$ 59.861,47, na fonte 46 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. I da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

84. Em relação ao subitem 2.1, inicialmente foi narrada a abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação no valor total de R$ 1.199.023,66 (um milhão, cento e noventa e nove mil, vinte e três reais e sessenta e seis centavos) nas fontes de recursos 22, 24, e 29 sem recursos disponíveis (fl. 19 – Doc. 170099/2021), conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1 – Créditos Adicionais Abertos com Base no Excesso de Arrecadação

Fonte	Descrição	Previsão atualizada da Receita (a)	Receita arrecadada (b)	Resultado(b- c)	Crédito Adicional por excesso	Créditos Adicionais abertos sem

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

					arrecadação	recursos Disponíveis
22	Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse - Educação	R$ 2.894.685,52	R$ 357.287,13	-R$ 2.537.398,39	R$ 199.940,00	R$ 199.940,00
24	Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	R$ 2.470.613,66	R$540.571,61	-R$ 1.930.042,05	R$ 919.083,66	R$ 919.083,66
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	R$ 643.350,16	R$ 366.022,97	R$ 277.327,19	R$ 80.000,00	R$ 80.000,00
Total						**R$ 1.199.023,66**

Fonte: Quadro 1.3 do Relatório Técnico (fl. 69 – Doc. 170099/2021)

85. A defesa alegou que não agiu de forma irresponsável na execução orçamentária e justificou, em relação à fonte 22, que o crédito adicional especial no valor de R$ 214.000,00 (duzentos e catorze mil) foi aberto por meio da Lei 780/2020 com base no excesso de arrecadação no montante de R$ 199.940,00 (cento e noventa e nove mil, novecentos e quarenta reais) proveniente do convênio celebrado entre o Município e o Ministério da Educação, com objetivo de adquirir um ônibus escolar para área rural (fls. 6/8 - Doc. 204606/2021).

86. Quanto à fonte 24, a defesa argumentou que o excesso de arrecadação (R$ 919.083,366) seria proveniente de convênios celebrados entre o Município de São José do Xingu e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sendo R$ 234.833,66 (duzentos e trinta e quatro mil, oitocentos e trinta e três reais e sessenta e seis centavos) para aquisição de um caminhão pipa (Conv. 873473/2018); R$ 334.250,00 (trezentos e trinta e quatro mil e duzentos e cinquenta reais) para aquisição de uma escavadeira hidráulica (Conv. 901400/2020); R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para aquisição de uma pá carregadeira (Conv. 867679/2018) e R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para uma retroescavadeira de pneus (Conv. 880676/2018).

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

87. Em relação à fonte 29, aduziu que o excesso de arrecadação no valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) seria proveniente de repasses da União para auxiliar no combate à Covid 19, instalada no exercício de 2020.

88. A equipe técnica, após análise, manifestou-se pela permanência da irregularidade apenas em relação à fonte de recurso 24 no valor de R$ 584.836,66 (quinhentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e trinta e seis reais e sessenta e seis centavos), pois os recursos das fontes 22, 29 e o valor de R$ 334.250 (trezentos e trinta e quatro mil, duzentos e cinquenta reais) para aquisição de uma escavadeira hidráulica na fonte 24, foram abertos por excesso de arrecadação no exercício de 2020 e, portanto, posterior à aprovação da LOA.

89. O Ministério Público de Contas acompanhou parcialmente o entendimento da equipe técnica, divergindo apenas quanto ao saneamento da fonte 22.

90. Sobre o tema em questão, destaco que o ordenamento jurídico condiciona a abertura de créditos adicionais à efetiva existência dos recursos disponíveis, uma vez que eles se destinam à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária.

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

92. Além disso, 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.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

93. Essa é a orientação contida na Resolução de Consulta 26/2015 deste Tribunal e direcionada a todos os jurisdicionados:

> Resolução de Consulta nº 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). 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.
> 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).

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

> 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 da 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.

94. No tocante à natureza dos recursos, vale salientar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, nos termos do disposto no parágrafo único, do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

95. Ressalta-se que os recursos provenientes de convênios, em regra, devem ser incluídos na Lei Orçamentária Anual desde sua elaboração como receita, conforme entendimento jurisprudencial consolidado por este Tribunal de Contas. Vejamos:

> Resolução de Consulta nº 19/2016-TP (DOC, 26/08/2016). 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 serem executados ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários podem 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.

96. Com relação à abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de financiamento o excesso de arrecadação decorrente de assinatura de convênios, cujo

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

repasse de recursos não se concretizou no exercício, esta Corte de Contas assentou o seguinte entendimento por meio do Boletim de Jurisprudência – TCE/MT - fevereiro/2014 a junho/2020, página 106:

> Planejamento. LOA. Alteração. Créditos Adicionais. Fonte de Recursos. Convênios. Excesso de arrecadação estimado. Frustração na receita. Abertura de créditos e controle do saldo pelas emissões dos empenhos. 1. A assinatura de convênios no decorrer do exercício gera um "excesso de arrecadação estimado" que pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais, e, caso o repasse de recursos não se concretize, haverá a frustração na receita reestimada após firmado o convênio, que, contudo, não pode ser imputada ao gestor, pois nesse caso o repasse não se concretizou por motivos alheios à sua vontade, e, para todos os efeitos, os créditos adicionais foram abertos por excesso de arrecadação estimado dentro da tendência observada no exercício. 2. Os créditos decorrentes da assinatura de convênios no decorrer do exercício, sem que tenham sido previstos quando da elaboração do orçamento, devem ser abertos na totalidade dos valores autorizados pela lei, devendo o gestor controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no art. 59 da Lei nº 4.320/64 e na Resolução de Consulta nº 43/2008 do TCE/MT. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Parecer Prévio nº 50/2019- TP. Julgado em 28/11/2019. Processo nº 16.725-8/2018).(Grifou-se)

97. Analisando atentamente os autos, coaduno com o entendimento técnico e ministerial quanto ao saneamento da irregularidade em relação aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação na fonte 22 (Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse – Educação) no valor de R$ 199.940,00 (cento e noventa e nove mil, novecentos e quarenta reais), 29 (Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS) no valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e 24 no valor de R$ 334.250,00 (trezentos e trinta e quatro mil e duzentos e cinquenta reais), pois foram abertos posteriormente à elaboração da LOA/2020 e provenientes de convênios firmados no exercício de 2020, onde havia tendência de ingresso de recursos nos cofres públicos.

98. Já em relação ao restante dos créditos especiais abertos por excesso de arrecadação que teve como base convênios ou instrumentos congêneres antes do ano de 2020 (Convênio 873473/2018 no valor de R$ 234.833,66 (duzentos e trinta e quatro mil, oitocentos e trinta e três reais e sessenta e seis centavos); Convênio 867679/2018 no montante de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e o Convênio 880676/2018 no

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), consequentemente, antes da aprovação da Lei Municipal 770, de 27 de dezembro de 2019 (LOA/2020), estes não poderiam ter sido abertos por excesso de arrecadação, descumprindo o que é disposto na Resolução de Consulta 19/2016 TCE/MT.

99. Conforme já mencionado, esta Corte de Contas tem o entendimento consolidado de que havendo a celebração de convênios ou instrumentos congêneres após a aprovação da LOA, os valores de receitas e despesas devem ser incluídos no orçamento público por meio da abertura de créditos adicionais, tendo como fonte o excesso de arrecadação.

100. Logo, a irregularidade na abertura dos créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente permanece apenas na fonte 24 no valor de R$ 584.836,66 (quinhentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e trinta e seis reais e sessenta e seis centavos), pois referem-se aos convênios celebrados antes da elaboração da LOA/2020.

101. É importante enfatizar que 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 orçamentário e financeiro das contas públicas.

102. No tocante ao subitem 2.2, verifica-se que foram abertos créditos adicionais com base no superavit financeiro do exercício anterior sem recursos disponíveis no valor total de R$ 59.861,47 (cinquenta e nove mil, oitocentos e sessenta e um reais e quarenta e sete centavos) na fonte de recurso 46 (Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde (fls. 19/20 – Doc. 170099/2021).

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

103. A defesa, de forma sucinta, alegou que o crédito adicional especial de R$ 308.636,63 (trezentos e oito mil, seiscentos e trinta e seis reais e sessenta e três centavos) foi autorizado pela Lei 794/2020 e aberto pelo Decreto 108/2020, com base no superavit financeiro na fonte de R$ 90. 123,46 (noventa mil, cento e vinte e três reais e quarenta e seis centavos) (fl. 8 – Doc. 204606/2021).

104. A equipe técnica manifestou-se pela permanência do achado, pois a irregularidade não discute a existência de lei autorizativa para abertura do crédito, mas sim, que os créditos abertos não possuíam recursos disponíveis por superávit financeiro.

105. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade de instrução pela manutenção do achado.

106. Salienta-se que o superavit financeiro do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, consoante Anexo Único da Resolução Normativa 43/2013 - TCE/MT, abaixo transcrito:

> O superavit 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**. (grifei)

107. Este Tribunal de Contas tem o seguinte entendimento acerca da abertura de créditos adicionais utilizando como fonte o superávit financeiro (Boletim de Jurisprudência) que:

> 3.7) Contabilidade. Superávit financeiro do exercício anterior. Déficit na execução orçamentária. Compensação. Notas explicativas no balanço orçamentário.
> 1. O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de exercício anterior, utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, deve ser computado no cálculo do resultado da execução orçamentária do exercício em referência, tendo em vista que a abertura e a execução de créditos adicionais suportados por superávit financeiro implica na existência de despesa realizada sem necessidade da arrecadação de receita orçamentária, sem, contudo, haver prejuízo ao princípio do equilíbrio de caixa estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

> 2. **Deve-se indicar, no balanço orçamentário, notas explicativas que esclareçam a utilização de recursos do superávit financeiro do exercício anterior, bem como sua influência no resultado orçamentário do exercício corrente, além da apuração detalhada desses valores, de forma a possibilitar a correta interpretação das informações.** (grifei)
> (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 10/2014- TP. Julgado em 08/07/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/07/2014. processo nº 7.550-7/2014).

108. No caso dos autos, em consulta ao sistema Aplic (peças de planejamento/ créditos adicionais/superavit financeiro) verifica-se que o superavit financeiro do exercício anterior na fonte 46 (Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde era de R$ 105.261,99 (cento e cinco mil, duzentos e sessenta e um reais e noventa e nove centavos); contudo, foi aberto em créditos adicionais o montante de R$ 165.123,46 (cento e sessenta e cinco mil, cento e vinte e três reais e quarenta e seis centavos), restando sem lastro de cobertura financeira o valor de R$ 59.861,47 (cinquenta e nove mil, oitocentos e sessenta e um reais e quarenta e sete centavos).

109. Logo, restou configurada a abertura de créditos adicionais com base no superavit financeiro do exercício anterior na fonte de recurso 46, no montante de R$ 59.861,47 (cinquenta e nove mil, oitocentos e sessenta e um reais e quarenta e sete centavos), sem a existência de recursos disponíveis.

110. A existência de recursos disponíveis é condição *sine qua non* para a abertura de créditos adicionais, vez que a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes resulta no acréscimo de despesa autorizada ao orçamento inicial sem suficiência de recursos financeiros para o seu pagamento, resultando, caso sejam executadas, no aumento de dívidas para o município.

111. Posto isso, em consonância com a equipe técnica, mantenho as irregularidades dos subitem 2.1, na fonte 24 no valor de R$ 584.836,66 (quinhentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e trinta e seis reais e sessenta e seis centavos) e 2.2 na fonte de recurso 46, no montante de R$ 59.861,47 (cinquenta e nove mil, oitocentos e sessenta e um

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

reais e quarenta e sete centavos), com expedição de recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação e do superavit financeiro para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, em obediência à prudência indispensável na gestão dos recursos públicos, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em observância aos ditames do artigo 43, da Lei 4.320/64 e ao artigo 167, II, da Constituição Federal.

3) 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).
3.1) Constatou-se na Lei de Orçamentária Anual - LOA/2020 do município de São José do Xingú-MT, não foi destacado os recursos dos orçamentos fiscal, sendo apresentado apenas o Orçamento da Seguridade Social, contrariando o art. 165, § 5º da CF/88, conforme art. 4º da lei orçamentária. Verificou-se ainda que o valor também não confere, informado no art. 5º da Receita e Despesa de R$ 10.756.621,36, com o quadro que discrimina as despesas (R$ 11.549.894,94) - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

112. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar (fl. 15 – Doc. 170099/2021), não foi destacado o Orçamento Fiscal no texto da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2020 do Município de São José do Xingu, contrariando o art. 165, § 5º da Constituição Federal. Além disso, consta que no art. 5º da LOA/2020, foram fixadas a receita e a despesa do Orçamento da Seguridade Social em R$ 10.756.621,36 (dez milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e vinte e um reais e trinta e seis centavos), quando o correto seria R$ 11.549.894,94 (onze milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, oitocentos e noventa e quatro reais e noventa e quatro centavos).

113. A defesa discordou do apontamento alegando que os arts. 1º e 5º da LOA/2020 mencionam de forma clara sobre os orçamentos fiscais e da seguridade social respectivamente, considerando que o município não tem orçamento de investimento, uma vez que não tem nenhuma estatal dependente constituída (fls. 8/10 – Doc. 204606/2021).

114. Quanto ao valor do Orçamento da Seguridade Social, reconheceu que houve um erro formal na digitação do valor e que o correto seria o indicado pela equipe técnica. Por fim, pede a desconsideração do achado por perda do objeto.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

115. A equipe técnica, após análise, manteve a irregularidade, pois além da defesa admitir que o valor fixado na LOA do Orçamento de Seguridade Social está errado, esclareceu que a previsão dos orçamentos nos anexos da lei não exime o gestor de destacá-los no texto da Lei Orçamentária Anual.

116. Nas alegações finais, a defesa, em síntese, alegou que a Lei Orçamentária Anual de 2020 perdeu o objeto, pois sua validade terminou em 31/12/2020, não havendo possibilidade de correção, requerendo a aplicação do princípio da razoabilidade, por entender que o gestor público inábil não pode ser punido por falhas administrativas (fls. 12/15 - Doc. 238581/2021).

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

118. Importa consignar que o artigo 165 da Constituição Federal define o modelo orçamentário brasileiro, sendo composto por três instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são de iniciativa do Poder Executivo, mas que devem ser analisados e votados pelo Poder Legislativo.

119. O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

120. Nesse sentido, embora o orçamento anual seja um só, para que ele seja melhor organizado, seu conteúdo é dividido em três peças: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas (ou investimento das estatais), de acordo com o § 5º do artigo 165 da CRFB, que assim prescreve:

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

> 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 (...).grifei

121. Desse modo, o orçamento fiscal municipal deve contemplar as receitas e despesas do Poderes Executivo e Legislativo, incluindo seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (inclusive as fundações públicas), excetuando as receitas e despesas que estiverem no orçamento da seguridade social e de investimento das estatais.

122. O orçamento da seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

123. Já o orçamento de investimento, por sua vez, abrange todas as empresas em que o ente estatal, direta ou indiretamente, detenha a maioria de capital social com direito de voto, não incluídos no orçamento fiscal e no orçamento da seguridade social, e que tenham investimentos programados para o exercício, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

124. No caso em tela, verifica-se pelo texto integral da Lei 770/2019 - LOA/2020 (Doc. 293766/2019), que o valor apresentado do Orçamento de Seguridade Social está errado e que também não foi fixado o valor do Orçamento Fiscal, descumprindo o disposto no art. 165, § 5º, da CF e configurando a presente irregularidade.

125. Desse modo, em consonância com o Ministério Público de Contas mantenho a irregularidade e expeço recomendação ao atual chefe do Poder Executivo, para

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

que se atente para que o conteúdo da Lei Orçamentária (LOA) seja compatível com as exigências constitucionais, estabelecendo individualmente aos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, nos termos do artigo §5º do artigo 165 da CRF.

5) 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).
5.1) Não houve a apresentação do Relatório Conclusivo da comissão de transmissão de mandato (Apêndice F) -- Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

126. Segundo o Relatório Técnico Preliminar, não houve apresentação do Relatório Conclusivo da Comissão de Transmissão de Governo 2020, pois até o dia 31/03/2021 não havia sido emitido o documento, conforme ofício 049/2021 expedido pelo Secretário Municipal de Administração (fl. 53 – Doc. 170099/2021).

127. A defesa, de forma sucinta, justificou que, logo após o encerramento das eleições, instituiu a referida comissão por meio do Decreto Municipal 133/2020 e que os trabalhos foram desenvolvidos normalmente até quando o comando do Município foi entregue ao Prefeito atual. Por fim, alegou que envio do relatório da transição de governo não seria da sua responsabilidade, mas se compromete a encaminhar o mencionado documento a esta Corte de Contas (fl. 12 – Doc. 204606/2021).

128. A equipe técnica, após analisar os argumentos da defesa, manteve o achado, pontuando que o Anexo Único da Resolução Normativa 03/2015 é claro ao dispor que um dos documentos de caráter obrigatório de envio nas Contas de Governo é a cópia do Relatório Conclusivo da Comissão de Transmissão de Governo.

129. Em sede de alegações finais, a defesa rebateu o achado aduzindo que, por força do art. 9º da Resolução Normativa 16/2016, caberia à própria comissão encaminhar, até o 5º dia útil, após a posse dos novos gestores, cópia do relatório conclusivo de transmissão do mandato ao atual e novo gestor, sendo incontroverso que o envio da prestação de contas, e por analogia, do relatório mencionado no achado de auditoria, deve

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

ser encaminhado pelo gestor sucessor, conforme Art. 11 da Resolução Normativa 16/2016 (fl. 16 - Doc. 238581/2021).

130. O Ministério Público de Contas, por sua vez, concordou com a defesa e opinou pelo saneamento do achado, pois o ex- gestor cumpriu com seu dever de instituir a comissão de transmissão de mandato, não podendo ser responsabilizado pela ausência da conclusão do relatório e envio a esta Corte de Contas.

131. Ressalto que a transição governamental é o processo por meio do qual se busca materializar o princípio da continuidade administrativa e criar condições para que a pessoa eleita possa receber daquela que conclui o mandato, informações pertinentes à administração e necessárias à implementação de sua gestão.

132. A Resolução Normativa 07/2008, que revogou a Resolução Normativa 04/2008 e definiu novos procedimentos a serem adotados pelos atuais e futuros prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais por ocasião da transmissão de cargo, estabeleceu em seu art. 5° que a Comissão de Transmissão de Governo da Prefeitura Municipal deverá elaborar relatório conclusivo sobre as informações pertinentes a administração e dar ciência ao atual e ex- gestor. Vejamos:

> Art. 5º. A Comissão de Transmissão de Governo da Prefeitura Municipal deverá elaborar relatório conclusivo sobre as informações constantes dos documentos elencados no art. 3º, dele dando ciência aos ex-Prefeitos e aos Prefeitos eleitos

133. Posteriormente, a Resolução Normativa 19/2016, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos atuais e futuros chefes de Poderes Estaduais e Municipais e dirigentes de órgãos autônomos, por ocasião da transmissão de mandato, definiu em seu art. 9° o seguinte:

> Art. 9º. A Comissão de Transmissão de Mandato de cada um dos Poderes estaduais e municipais e dos órgãos autônomos, atentando-se para a natureza dos documentos elencados nos artigos 5º e 6º desta Resolução Normativa, **deverá elaborar relatório conclusivo sobre as informações extraídas da respectiva documentação, encaminhando-**

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

o em conjunto com o respectivo rol documental aos atuais e futuros mandatários, até o quinto dia útil após a posse do agente público eleito.(grifei)

134. Assim, o encaminhamento dessas informações configura medida indispensável ao conhecimento da realidade vivenciada no órgão a ser gerido, não podendo o gestor no final de exercício refutar em assegurar o devido acesso a tais documentos.

135. No caso em apreço, constatei, pela documentação anexada aos autos, que houve a publicação do Decreto 133, de 23 de novembro de 2020, dispondo sobre a nomeação dos membros da Comissão de Transmissão de Mandato Eletivo do Município de São José do Xingu (fls. 70/71- Doc. 204606/2021).

136. Todavia, a referida comissão até o dia 31/03/2021, não havia terminado os seus trabalhos, conforme declaração de um de seus membros, o que ocasionou o não envio do Relatório Conclusivo da Comissão de Transmissão de Governo.

137. Desse modo, igualmente ao Ministério Público de Contas, entendo que o não envio do relatório pela comissão não pode ser imputada ao ex-gestor, pois este cumpriu com seu dever de constituir a Comissão de Transmissão de Mandato conforme determina a lei, razão pela qual, afasto o apontamento dos autos.

138. Por fim, é oportuno registrar que, em sede de Contas Anuais de Governo, as recomendações ao chefe do Poder Executivo visam ao aperfeiçoamento da gestão pública, motivo pelo qual acolho as recomendações sugeridas pela equipe técnica (fl. 25 – Doc. 234535/2021). Assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, é necessário que seja dada ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

139. Da análise global das Contas Anuais de Governo de São José do Xingu, concluo que merecem Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois a execução orçamentária foi superavitária e, ainda, houve superavit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se,

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2020.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

140. Pelo exposto, ACOLHO o Parecer Ministerial e, com fulcro nos artigos 31, §1° e 2° da Constituição Federal, 210, I da Constituição Estadual, 1°, I e 26 da Lei Complementar Estadual 269/2007, 29, I e 176, § 3° da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2020, da **Prefeitura Municipal de São José do Xingu,** de responsabilidade do **Sr. Vanderley Soares da Silva**, tendo como contadora a Sra. Marlene Gomes da Sila (CRC-MT CRC-MT 019504/O), visto que foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino, bem como os exigidos pela Lei Complementar 101/2000.

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

a) adote as medidas elencadas no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscais;

b) disponibilize na íntegra as peças de planejamento no Portal Transparência do Município e que faça constar nas publicações em diário oficial o endereço eletrônico onde os anexos poderão ser consultados, em atendimento ao disposto nos termos do art. 48, II, §1º, da Lei Complementar 101/2000;

c) realize corretamente os registros contábeis na Prefeitura e no sistema Aplic para evitar inconsistências nas informações;

d) aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação e do superavit financeiro para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, em obediência à prudência indispensável na gestão dos recursos públicos, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em observância aos ditames do artigo 43, da Lei 4.320/64 e ao artigo 167, II, da Constituição Federal;

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.

GABINETE DE CONSELHEIRO
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone: (65) 3613-7531/ 7534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

e) atente-se para que o conteúdo da Lei Orçamentária (LOA) seja compatível com as exigências constitucionais, estabelecendo individualmente aos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, nos termos do artigo §5º do artigo 165 da CRF;

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

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

É como voto.

Tribunal de Contas, 10 de novembro de 2021.

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

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

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código S6DMQN.