



PROCESSO Nº : 10.067-6/2020 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
GESTOR : MOISÉS DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM

PARECER Nº 5.023/2021

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2020. PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA. DESCUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. NÃO DEFINIÇÃO DE METAS DE RESULTADO NOMINAL RELATIVOS AO EXERCÍCIO DE 2020 E OS DOIS SEGUINTE. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Juscimeira**, referentes ao exercício de 2020, sob a gestão do **Sr. Moisés dos Santos**.
2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual; arts. 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do



Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.
4. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.
5. Consta do relatório técnico que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.
6. O Processo nº 50.295-2/2021, apenso a estes autos, refere-se ao envio de documentação pertinente às contas anuais de governo em seus aspectos gerais pelo gestor da unidade jurisdicionada, para análise e subsídio do presente processo de Contas de Governo por parte da equipe de auditoria.
7. Já os processos nº 17.880-2/2020 e 41.570-7/2021 referem-se à análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, respectivamente, tendo sido anexados à presente Contas de Governo, porquanto a conclusão da análise ocorreu no bojo deste processo.
8. A Secretaria de Controle Externo (SECEX) de Receita e Governo apresentou o relatório preliminar de auditoria¹, por meio do qual constatou a presença das seguintes irregularidades, quais sejam:

MOISES DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) 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).

¹ Doc. Digital nº 161899/2021.



1.1) *Ausência de publicação dos anexos obrigatórios que integram a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2020) em meios oficiais e eletrônicos. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO - Documento Digital nº 239460/2020, inserido no Apêndice A) - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO*

1.2) *Não comprovação da realização de audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual, para o exercício financeiro de 2020. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LOA - Documento Digital nº 134655/2021, inserido no Apêndice B) - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA*

2) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) *Descumprimento da meta de resultado primário, uma vez que o superávit primário alcançado ficou R\$ 1.482.134,24 abaixo da meta de resultado primário estabelecida na LDO. - Tópico - 7.1. RESULTADO PRIMÁRIO*

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 créditos adicionais, no valor total de R\$ 3.376.157,69, por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 24 e 46, conforme detalhado no Quadro 1.3. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

3.2) *Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 172.807,12, por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro da fonte 47, conforme detalhado no Quadro 1.2. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

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) *O Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta metas para o resultado nominal para o exercício de 2020, 2021 e 2022, o que caracteriza não observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal e constitui infração administrativa contra as finanças. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO - Documento Digital nº 239460/2020, inserido no Apêndice A) - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO*

9. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi devidamente citado² para

² Doc. Digital nº 163005/2021.



apresentar defesa, tendo se manifestado tempestivamente nos autos³.

10. Diante das alegações apresentadas, a equipe de auditoria emitiu relatório técnico conclusivo⁴ por meio do qual analisou as razões defensivas e concluiu pelo saneamento apenas das irregularidades listadas no item 1 (DB08), mantendo os demais apontamentos.

11. Instado a apresentar as alegações finais⁵, o responsável as apresentou tempestivamente⁶.

12. Outrossim, conforme o item 6.4.1 do relatório técnico preliminar, todos os servidores públicos municipais de Juscimeira estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido, assim, pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); razão pela qual não constam apontamentos específicos sobre a gestão dos Regimes Próprios de Previdências dos Servidores (RPPS), nos termos da Resolução ATRICON nº 05/2018⁷.

13. Por fim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

14. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

15. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

16. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal,

³ Doc. Digital nº 178097/2021.

⁴ Doc. Digital nº 203919/2021.

⁵ Doc. Digital nº 207793/2021.

⁶ Doc. Digital nº 223341/2021.

⁷ "Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 relacionadas à temática 'Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social'".



as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

17. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

18. A Resolução Normativa nº 01/2019 estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito. Em seu art. 3º, §1º, I, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

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; e,

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

19. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.



20. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

21. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

22. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º, da Resolução Normativa nº 10/2008). São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

23. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de Juscimeira merecem parecer **prévio FAVORÁVEL à aprovação**.

24. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.1. Contas Anuais de Governo

2.1.1. Das irregularidades apuradas



MOISES DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) 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).

1.1) *Ausência de publicação dos anexos obrigatórios que integram a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2020) em meios oficiais e eletrônicos. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO - Documento Digital nº 239460/2020, inserido no Apêndice A) - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO*

1.2) *Não comprovação da realização de audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual, para o exercício financeiro de 2020. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LOA - Documento Digital nº 134655/2021, inserido no Apêndice B) - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA*

25. O **relatório técnico preliminar** aponta, em relação ao **item 1.1**, que não houve a publicação em meios oficiais e eletrônicos, acompanhando a LDO/2020, dos anexos obrigatórios I, II e III, que fazem parte integrante da Lei.

26. Com relação ao **item 1.2**, apontou-se que não foram apresentadas a ata e a lista de presença que comprovam a regular realização da audiência pública para apresentação e discussão do projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA/2020.

27. A **defesa** declara, quanto à ausência de publicação dos anexos obrigatórios da LDO/2020, que a Administração equivocou-se em considerar que seria válido publicar o texto da lei e disponibilizar aos interessados, com base na Lei de Acesso a Informação, os anexos quando solicitados.

28. Assim, reconhecem que avaliaram erroneamente a lei, mas que tal inconsistência foi sanada com a publicação dos anexos no sítio eletrônico do município, aonde também já se encontram publicados aqueles relativos a LDO para o exercício de 2021, atendendo ao disposto no art. 48 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

29. No que tange à comprovação da realização da audiência pública, a defesa relata que colacionou aos autos as respectivas atas comprobatórias, a fim de afastar eventuais dúvidas quanto à efetiva ocorrência do ato.

30. Em análise dos documentos encaminhados pela defesa, a **equipe técnica** afirma que, em consulta ao site da AMM, no endereço eletrônico fornecido pela defesa, os Anexos da LDO/2020 foram publicados, assim como foram publicados no site da própria Prefeitura Municipal de Juscimeira, razão pela qual, sanou o apontamento.



31. Quanto à audiência pública para discussão e elaboração da LOA/2020, a equipe observa que a defesa encaminhou cópia do edital de convocação e publicação, bem como da ata da audiência realizada em 25/09/2019. Em vista disso, entende que tais documentos comprovariam a realização efetiva da audiência, sanando a irregularidade.
32. Não houve manifestação sobre o apontamento em sede de **alegações finais**.
33. O **Ministério Público de Contas** coaduna do entendimento da unidade instrutiva.
34. Após consulta ao site da respectiva Prefeitura, é possível constatar que tanto a LDO/2020, quanto seus anexos estão disponíveis para consulta, o que afasta o apontamento realizado, senão vejamos:

		providencias".		- Baixado: 25 vezes
30/05/2019	Lei: 1.177/2019 Anexos	Anexos da lei nº 1.177/2019 LDO 2020	Em Vigor	- Baixado: 5 vezes
30/05/2019	Lei: 1.177/2019	"Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração do Orçamento do Município de Juscimeira para o Exercício de 2020, e da outras providencias".	Em Vigor	- Baixado: 47 vezes
30/05/2019	Lei: 1.176/2019	"Dispõe sobre Autorização para o poder Executivo fornecer cargas de terra para Municípios e Empresas de Juscimeria, e da outras providencias".	Em Vigor	- Baixado: 63

35. Ainda, colacionou aos autos a ata e a lista de presença⁸ que comprova, cabalmente, a regular realização da audiência pública para apresentação e discussão do projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA/2020.
36. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pelo saneamento dos apontamentos constantes dos itens 1.1 e 1.2.

2) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) *Descumprimento da meta de resultado primário, uma vez que o superávit primário alcançado ficou R\$ 1.482.134,24 abaixo da meta de resultado primário estabelecida na LDO.* - Tópico - 7.1. RESULTADO PRIMÁRIO

⁸ Doc. Digital nº 178097/2021, p. 25/26.



37. No **relatório técnico preliminar**, a unidade técnica afirma que houve superávit primário no montante de R\$1.642.857,43 (um milhão, seiscentos e quarenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e quarenta e três centavos), enquanto que foi previsto na LDO/2020 (Anexo de Metas Fiscais) um superávit de R\$3.124.991,67 (três milhões, cento e vinte e quatro mil, novecentos e noventa e um reais e sessenta e sete centavos). Assim, o superávit alcançado ficou abaixo da meta de resultado primário estabelecido na LDO, evidenciando que a meta estabelecida foi mal dimensionada.

38. A **defesa**, inicialmente, traz novo cálculo para a meta primária, no qual não levou em consideração o pagamento de restos a pagar. Assim, entende que a metodologia empregada pelo ente aponta, diversamente do que narra o relatório técnico, que houve o cumprimento e até superação da meta definida.

39. Afirma que o relatório técnico insere os valores pagos de restos a pagar no exercício, o que se afiguraria um equívoco, eis que para pagamentos destes não foram utilizados recursos arrecadados no exercício de 2020 e, sim, de exercícios anteriores.

40. Por outro lado, argumenta que, caso se entenda que a meta não foi atingida, não significaria dizer que não houve controle orçamentário ou eficiência na aplicação dos recursos ao longo do exercício em análise, pois a gestão empreendida tem buscado incessantemente o equilíbrio das contas públicas.

41. A **unidade de instrução**, em vista do alegado, destaca que a orientação contida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – 10ª edição, páginas 251 a 262, aponta que o resultado primário é obtido pelo confronto entre receitas e despesas primárias de um dado período e ambas apuradas pelo regimento de caixa, uma vez que só considera a despesa quando esta é efetivamente paga.

42. Assim, entende ser equivocado o cálculo apresentado pela Defesa, uma vez que os restos a pagar compõem o montante das despesas primárias, independentemente de que recursos foram utilizados para o seu pagamento, se do exercício corrente ou de exercícios anteriores.

43. Ao final, pondera que o não atingimento da meta de resultado primário nem sempre significa desequilíbrio das contas públicas, mas pode significar que as técnicas de previsão dos valores dessas metas precisam ser aprimoradas, adequando-



se à realidade fiscal/capacidade financeira do município, motivo esse que mantiveram a irregularidade.

44. Em sede de **alegações finais**, o gestor afirma que não discorda da equipe técnica quanto à teoria para cálculo do resultado primário, mas, sim, quanto às diferenças nos relatórios para os cálculos no momento da fixação (elaboração da LDO), sendo que o leiaute e fórmulas para calcular são instituídas pelo STN.

45. Assim, afirma que quando da elaboração não era possível inserir a previsão de pagamento de restos a pagar, sendo que essa falha fica ainda mais evidente na 11ª edição do Manual, p. 64.

46. Segundo o gestor, nessa edição, que se recomenda ser aplicada para o exercício de 2021, verifica-se a correção da falha acima apontada, sendo que a impropriedade gerada pela própria STN já foi corrigida para o presente exercício, mas não afiguraria razoável que a Administração seja penalizada pelas restrições impostas pelo antigo leiaute, pois procurou gerar dados partindo das referidas premissas, não sendo plausível que agisse de outro modo.

47. Deste modo, aduz que, caso contrário, teria violado os princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, bem como as disposições previstas nos arts. 23 e 24 da LINDB.

48. Ao final, repisa nos argumentos expostos em sede de defesa.

49. Em vista de tudo o que foi exposto nos autos, o **Ministério Público de Contas** coaduna com o entendimento da equipe técnica.

50. Inicialmente verificamos que a irregularidade capitulada está indiscutivelmente ligada à irresponsabilidade e falta de planejamento com relação às metas fiscais de governo.

51. Não se desconhece que resultado primário é calculado pela diferença entre as receitas e despesas primárias e que representa, de início, o montante de recursos financeiros destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, ou seja, a saúde financeira do ente, com relação à gestão de seu endividamento.

52. O que deve ser reconhecido, para fins de imputação de responsabilidade, no presente caso, é que as metas estabelecidas no Anexo de Metas



Fiscais, que acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, como anexo, são instrumento de planejamento essencial à gestão fiscal saudável, bem como ao Controle Externo, por parte deste Tribunal de Contas Estadual.

53. Observe-se que tanto a Constituição federal (vide art. 165, §3º) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (vide art. 9º) preveem periodicidade bimestral para o acompanhamento dessas metas, inclusive com indicação de medidas a serem adotadas no caso de descompassos.

54. Vale reforçar que as projeções de resultados nominal e primário previstos na LDO não se consubstancia em mera expectativa. **Devem ser precedidas de estudos aprofundados instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparações com as metas fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política municipal**, além de levar em consideração normas técnicas e legais, os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.

55. O não atendimento dessas premissas indica falta de planejamento adequado do município na elaboração das metas fiscais previstas no anexo, bem como um descompromisso com a manutenção do equilíbrio fiscal do município.

56. Dito isso, restou evidente nos autos que a falta de planejamento e de parâmetros contábeis resultou no descumprimento da meta de resultados primários estabelecida na LDO do Município de Juscimeira, todavia, esse descumprimento não necessariamente indicou que houve desequilíbrio fiscal.

57. Chama-se a atenção, apenas, a grande diferença de R\$1.482.134,24 (um milhão, quatrocentos e oitenta e dois mil e cento e trinta e quatro reais e vinte e quatro centavos) entre o valor da meta prevista (superávit de R\$3.124.991,67) com a meta efetivamente alcançada (superávit de R\$1.642.857,43), o que demonstra cabalmente que houve, sim, falha no planejamento e nos parâmetros contábeis, principalmente ao se retirar dos cálculos os valores a título de restos a pagar.

58. Assim, o **Parquet de Contas**, em sintonia com a equipe técnica, opina pela **manutenção da irregularidade DB99**, devendo-se **recomendar** à Câmara Municipal para que **determine** à atual gestão da Prefeitura de Juscimeira que estabeleça, para o próximo exercício, a meta real de Resultado Primário no Anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme estipula o art. 4º, §2º, II, da Lei de



Responsabilidade Fiscal, bem como que adote políticas para aumentar a responsabilidade na gestão fiscal, principalmente na gestão e acompanhamento do resultado primário do Município.

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 créditos adicionais, no valor total de R\$ 3.376.157,69, por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 24 e 46, conforme detalhado no Quadro 1.3. - Tópico – 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

3.2) *Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 172.807,12, por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro da fonte 47, conforme detalhado no Quadro 1.2. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

59. O **relatório técnico preliminar** aponta, em relação ao **item 3.1**, que foram abertos créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação, assim distribuídos por fonte de recursos, excluídos aqueles irrelevantes:

a) Fonte 24: R\$ 3.329.163,88.

b) Fonte 46: R\$ 46.933,81.

60. Com relação ao **item 3.2**, o relatório aponta que foram abertos créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de superávit financeira na fonte 47, conforme detalhado no quadro 1.2 do relatório.

61. A **defesa** argumenta, em resumo, quanto ao **item 3.1**, que a fonte 24 trata de recursos oriundos de convênios para pavimentação asfáltica e que, com de praxe, o órgão concedente exige da administração municipal que demonstre a alocação orçamentária para recebimento dos recursos e, nesse contexto, o ente público não possuía outra fonte a não ser a previsão de excesso de arrecadação a ser efetivada com a receita do convênio, uma vez que as previsões orçamentárias existentes na LOA eram para outros convênios.

62. Assim, pondera que essa situação é comum nos municípios devido à



sistemática de formalização e execução dos convênios que, segundo o gestor, é obrigado a realizar a abertura do crédito por previsão de excesso de arrecadação:

1. Para que seja realizada a licitação e/ou contratação é preciso possuir o crédito aberto no orçamento, bem como enviar essa dotação e seu saldo nos informes do APLIC;
2. O recurso financeiro só é repassado ao município mediante medição da execução do objeto, emitida e aprovada pelo órgão concedente, ou seja: o Excesso de Arrecadação só será efetivado no final da execução da obra e, nos casos em que a execução ultrapasse o exercício, como é o caso em tela, sempre ocorrerá a abertura do crédito sem a efetivação do excesso;
3. Pode ocorrer de, no final do exercício, já existir medição em processo de análise e aprovação para pagamento, ou ainda, com processo parado devido ao recesso de final de ano, o inviabiliza o cancelamento do empenho;
4. Mesmo sendo possível o cancelamento de empenho, (caso exista), não seria possível evitarmos esse tipo de apontamento, pois, no APLIC, não existe a figura de Cancelamento de Crédito Aberto, que seria a única forma de evitarmos tal situação, estornar o crédito aberto e não efetivado sua arrecadação.

63. Após, expõe que essa abertura de crédito é necessária para a execução dos convênios e que tal conduta vem sendo reputada como irregular pelo TCE/MT, sobretudo nos últimos 02 (dois) exercícios financeiros.

64. Assim, revela que o gestor vem sendo obrigado a realizar uma das seguintes escolhas: dispensar os convênios que a execução pode ultrapassar o exercício ou aceitar os convênios e saber que receberá apontamento por parte do TCE/MT.

65. O gestor colaciona alguns entendimentos para corroborar a sua tese, ressaltando que devido a não efetivação do excesso de arrecadação, o gestor teve o zelo e cuidado com o equilíbrio das receitas, despesas e disponibilidade financeira do município, zelando para o cumprimento das normas vigentes, dentre as quais o item 6 da Resolução de Consulta nº 26/2015-TCE/MT.

66. Ao final, descreve que houve superávit por fonte no exercício e, no caso da fonte 24, encerrou-se o exercício co R\$175.462,14 (cento e setenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e catorze centavos).



67. Quanto à fonte 46, o gestor afirma que o relatório técnico há de ser avaliado segundo as circunstâncias vividas pela Administração ao longo de 2020, ano totalmente atípico para a saúde pública devido à pandemia de Covid-19 e que levou os gestores e toda a sua equipe a passar por uma realidade diferente daquela com que estavam habituados.

68. O gestor colaciona quadro demonstrativo contendo as seguintes informações:

Valor Orçado	R\$ 2.600.134,00
Valor Arrecadado	R\$ 4.795.301,11
Excesso Realizado	R\$ 2.195.167,11
% de Excesso	84,43%
Total de Crédito aberto por excesso	R\$ 2.250.123,41
% Aberto por Excesso	86,54%
Valor aberto a maior	R\$ 46.993,81

69. Diante disso, entende que o valor que ultrapassou foi mínimo (cerca de 2,1%) sobre o que se efetivou, ressaltando que não se pode esquecer que se trata de uma previsão, quando realizaram a abertura.

70. Salaria que não deixou de observar o item 6 da Resolução de Consulta nº 26/2015-TCE/MT, destacando, ao final, que mesmo que ocorreram alguns equívocos durante os levantamentos, foram tomadas as devidas providências para que o equilíbrio orçamentário e financeiro não restasse comprometido.

71. Por fim, relata que os valores não foram estornados para os devidos ajustes porque o Sistema APLIC não possui a funcionalidade para receber estornos de aberturas de créditos.

72. Em relação ao **item 3.2**, o gestor não apresentou nenhum argumento.

73. Em **análise técnica da defesa**, referente ao **item 3.1**, a equipe de auditores revela que consultou o Portal da Transparência da Controladoria Geral da



União, em 26/08/2021, visando verificar se os recursos dos contratos de repasses mencionados pela Defesa foram ou não foram recebidos.

74. Assim, observou-se que todos os convênios foram celebrados em data posterior à elaboração da LOA/2020, de forma que os recursos provenientes dos mesmos só poderiam ser inseridos ao orçamento por meio de créditos adicionais com fonte em excesso de arrecadação da fonte 24.

75. Além disso, constatou que houve frustração de receita desses contratos de repasse, mas não em sua totalidade, sendo que o valor previsto para 2020, recebidos em 2021, foi de R\$1.599.625,00 (um milhão, quinhentos e noventa e nove mil, seiscentos e vinte e cinco reais).

76. Deste modo, expõe que, do total da insuficiência de recursos de excesso de arrecadação da fonte 24 consignado no relatório técnico preliminar (R\$3.329.163,88), excluiu-se o montante de R\$1.599.625,00, referente aos valores que deveriam ter sido recebidos em 2020, mas que foram recebidos em 2021, de forma que a insuficiência de recursos de excesso de arrecadação da fonte 24 passou a ser R\$1.729.538,88 (um milhão, setecentos e vinte e nove mil, quinhentos e trinta e oito reais e oitenta e oito centavos).

77. Com relação à fonte 46, os auditores revelam que, em consulta ao Sistema APLIC, verificou-se que a insuficiência apontada referia-se ao crédito aberto pela Lei Municipal nº 01255/2020 e pelo Decreto Municipal nº 00599/2020, no valor de R\$700.000,00 (setecentos mil reais).

78. Ademais, constatou-se que o crédito que resultou a insuficiência ocorreu no Detalhamento 000000 – Grupo de Fonte 1, sendo que o valor referente ao crédito aberto não foi empenhado.

79. Dessa forma, a equipe entende que, uma vez que não foi empenhado o montante referente ao crédito aberto por excesso de arrecadação da fonte 46, o apontamento deve ser sanado, mas que, todavia, o apontamento atinente à fonte 24 deve ser mantido, razão pela qual concluiu por manter e alterar o apontamento constante no item 3.1.

80. Quanto ao **item 3.2**, a unidade técnica apenas aduz que, diante da ausência de manifestação da defesa, considera-se mantido o apontamento.

81. Em **alegações finais**, o gestor repisa os argumentos já apresentados na



defesa, no que se refere ao item 3.1, e quanto ao item 3.2, apenas conforma que houve equívoco técnico ao realizar a abertura dos créditos na referida fonte de recurso, mas que tomou as devidas providências para não comprometer o equilíbrio orçamentário financeiro.

82. O **Ministério Público de Contas** coaduna com o entendimento técnico.

83. Importante ressaltar que o planejamento orçamentário é um dos pilares sobre o qual repousa o sistema de responsabilidade fiscal. Nesta senda, o art. 43 da Lei nº 4.320/64 exige que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada.

84. A Constituição Federal é taxativa ao determinar a vedação de abertura de créditos adicionais sem a existência de recursos para cobrir a despesa realizada, vide art. 167, II e V, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]

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

85. No mesmo sentido, os arts. 43 e 46 da Lei nº 4.320/64, *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-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.(grifou-se)

86. O excesso de arrecadação na fonte deve ser acompanhado mês a mês, de forma a garantir a efetiva existência de recursos para eventual abertura de crédito adicional, conforme **as diretrizes da Resolução de Consulta nº 26/2015 deste Tribunal de Contas, in verbis:**

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).

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).(grifo nosso)

87. A diferença positiva entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, constatada durante o exercício, constitui fator atenuante da irregularidade caracterizada pela abertura de crédito adicional sem a concretização do excesso de arrecadação na respectiva fonte de recursos, desde que não configure desequilíbrio fiscal das contas públicas⁹.

88. Dos elementos trazidos aos autos, conclui-se que embora a municipalidade tenha editado leis para a abertura dos créditos adicionais, tal conduta não tem o condão de gerar, no mundo fático, o ingresso de recursos nos cofres da fazenda municipal.

⁹ Contas Anuais de Governo do Estado. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015-TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. processo nº 8.176-0/2014.



89. Consoante se observa, inicialmente a Prefeitura previu para a fonte 24 uma receita de R\$2.764.370,00 (dois milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, trezentos e setenta reais), tendo, em seguida, atualizado essa previsão para o valor de R\$6.093.533,88 (seis milhões, noventa e três mil, quinhentos e trinta e três reais e oitenta e oito centavos).

90. Contudo, o quadro 1.3 – Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação/Operação de Crédito demonstra claramente que a receita arrecada alcançou apenas o montante de R\$2.728.320,36 (dois milhões, setecentos e vinte e oito mil, trezentos e vinte reais e trinta e seis centavos), ou seja, após as considerações feitas pela equipe técnica em seu relatório último, houve uma diferença de R\$1.729.538,88 (um milhão, setecentos e vinte e nove mil, quinhentos e trinta e oitos reais e oitenta e oito centavos) de créditos adicionais por excesso de arrecadação abertos sem disponibilidade de recursos.

91. Ora, como dito alhures, a Resolução de Consulta TCE/MT nº 26/2015 expressamente diz que o excesso de arrecadação na fonte deve ser acompanhado mês a mês, de forma a garantir a efetiva existência de recursos para eventual abertura de crédito adicional, o que, evidentemente, não foi feito pelo gestor no caso presente.

92. Ademais, o próprio defendente confirma que essa conduta é corriqueira na Prefeitura Municipal de Juscimeira, tanto que o TCE/MT vem ano a ano fazendo apontamentos nos julgamentos das contas anuais de governo municipal, sendo essa uma evidência contundente de que a prática irregular é praxe municipal.

93. Assim, diante dos fatos contidos nos autos, entende-se pela manutenção dos apontamentos (itens 3.1 e 3.2) referentes aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis nas fontes 24 e 47.

94. Por outro lado, restou demonstrado que o montante aberto de créditos adicionais relativos à fonte 46, não foi empenhado, razão pela qual manifesta-se pelo afastamento desse apontamento em específico.

95. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pela manutenção da irregularidade, conforma sua fundamentação, e pela **recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine** à Prefeitura Municipal que **observe** o dispositivo constitucional exposto no art. 167 da Constituição Federal c/c o art. 43 da Lei nº 4.320/1964, evitando a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, a fim de impedir novas reincidências nessa irregularidade.



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) O Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta metas para o resultado nominal para o exercício de 2020, 2021 e 2022, o que caracteriza não observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal e constitui infração administrativa contra as finanças. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO - Documento Digital nº 239460/2020, inserido no Apêndice A) - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

96. O relatório técnico preliminar pontua que o Anexo de Metas Fiscais, constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não apresenta metas para o resultado nominal para o exercício de 2020 e os dois seguintes, o que caracteriza não observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal, além de constituir infração administrativa contras as finanças.

97. Em **defesa**, o gestor reconhece que a meta fiscal de resultado nominal não integrou a anexo de metas fiscais tal como apontado no relatório técnico preliminar, porém afirma não ter agido de má-fé.

98. Aduz que, quando do recebimento do relatório técnico referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias, não havia mais como modificar a lei, contudo, isso não impediu que a municipalidade se precavesse quanto à LDO para o ano de 2021.

99. Assim, aponta que corrigiu o problema para o exercício seguinte, sendo que a presente irregularidade não teria o condão de macular as presentes contas do município, posto que estas atenderam ao pressuposto do equilíbrio financeiro e fiscal.

100. Diante disso, entende que a omissão relacionada, embora constitua irregularidade, reveste-se de cunho formal, ausente o dolo do gestor que, na essência, tem primado por uma administração austera e responsável.

101. Continua, dizendo que a avaliação das contas permite concluir que não houve efetivo prejuízo à utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal e a omissão relatada não constitui, per si, infração administrativa contra as finanças.

102. Ao final, pugna que o Relator avalie o caso com a parcimônia e a razoabilidade tão presentes nas deliberações do TCE/MT, uma vez que as contas estão



saudáveis, de tal modo que pequenos vícios não atuam como impeditivo à auditoria e não tem o condão de macular as presentes contas.

103. Em sua análise, a **equipe técnica** informa que, em que pese as providências do gestor, no sentido de não reincidir na mesma irregularidade, não há no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2020 previsão para a meta de resultado nominal, motivo pelo qual a unidade técnica concluiu pela manutenção da irregularidade.

104. Em sede de **alegações finais**, o gestor repisa os argumentos da defesa.

105. Pois bem.

106. É imprescindível destacar que a definição das metas fiscais anuais em sintonia com a política econômica nacional e a situação fiscal do município visa promover a gestão equilibrada dos recursos públicos de forma a assegurar o crescimento sustentado, a distribuição da renda, o fortalecimento dos programas sociais, o adequado acesso aos serviços públicos, o financiamento de investimentos em infraestrutura, sem, contudo, perder de vista a sustentabilidade da dívida pública.

107. Tendo em vista o alcance desses objetivos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 4º, §1º, determina que integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o 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.

108. As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Dessa forma, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, a gestão deverá promover, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

109. *In casu*, a própria defesa confirma que não foram apresentadas as metas de resultado nominal para o exercício de 2020 e os dois seguintes no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2020, o que, por si só, já demonstra necessidade de manutenção da presente irregularidade, uma vez que as providências informadas pelo gestor não possuem o condão de afastar a sua ocorrência, mas, tão somente, de evitar eventual



reincidência da irregularidade na análise das contas anuais de governo municipal do exercício de 2021.

110. Em sendo assim, o **Ministério Público de Contas** acompanha o posicionamento da unidade instrutiva pela **manutenção da irregularidade**, com **recomendação** à Câmara Municipal para que **determine** ao Executivo Municipal que obedeça aos comandos legais previstos no art. 4º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de que efetivamente elabore o Anexo de Riscos Fiscais, contendo a definição de metas de resultados nominais relativos ao exercício em referência e aos dois subsequentes.

2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

111. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2018/2021) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 1.099 de 28/12/2017	Lei Municipal nº 1.177, de 30/05/2019	Lei Municipal nº 1.235, de 17/12/2019

112. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$36.500.000,00 (trinta e seis milhões e quinhentos mil reais). Deste valor, R\$22.746.394,80 (vinte e dois milhões, setecentos e quarenta e seis mil, trezentos e noventa e quatro reais e oitenta centavos) foram destacados ao Orçamento Fiscal e R\$9.577.593,20 (nove milhões, quinhentos e setenta e sete mil, quinhentos e noventa e três reais e vinte centavos) ao Orçamento da Seguridade Social.

113. Segundo o relatório técnico, ainda foram destacados equivocadamente o montante de R\$ 4.176.012,00 (quatro milhões, cento e setenta e seis mil e doze reais) ao Orçamento de Investimentos, porém, tendo em vista que o município não possui empresas estatais independentes na sua estrutura administrativa, não deveria ter discriminado tal orçamento, consoante termos do art. 165, §5º, II, da Constituição Federal.



114. No decorrer da execução orçamentária, entretanto, em razão da abertura de créditos adicionais e anulações de dotações, o Orçamento Final passou a ser de R\$ 50.474.466,64 (cinquenta milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e sessenta e quatro centavos).

2.1.2.1. Da execução orçamentária

115. Com relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

QUOCIENTE DE EXECUÇÃO DA RECEITA (QER) - (exceto intraorçamentária) – 0,9361	
Valor previsto: R\$48.065.422,82	Valor arrecadado: R\$44.996.131,97

QUOCIENTE DE EXECUÇÃO DE DESPESA (QED) – 0,8854	
Despesa autorizada: R\$50.474.466,64	Despesa realizada: R\$44.691.702,02

QUOCIENTE DO RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (QREO) – 1,0534	
Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada Ajustada: R\$47.082.368,67	Despesa Orçamentária Empenhada Consolidada Ajustada: R\$44.691.702,02

116. De acordo com o relatório técnico, levando-se em consideração os valores ajustados para as receitas e despesas, tem-se que a receita arrecadada foi **maior** que a despesa realizada, o que demonstra a existência do **superávit orçamentário de execução**.

2.1.2.2. Dos restos a pagar

117. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não



processados), verifica-se que, no exercício de 2020, houve inscrição de R\$2.689.313,96 (dois milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, trezentos e treze reais e noventa e seis centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$44.691.702,02 (quarenta e quatro milhões, seiscentos e noventa e um mil, setecentos e dois reais e dois centavos).

118. Destas informações, infere-se que para cada R\$1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar R\$0,0601.

119. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), este foi de 2,0026, demonstrando que, para cada R\$1,00 (um real) de restos a pagar inscritos, há R\$2,0026 de disponibilidade financeira.

120. Esse resultado indica equilíbrio financeiro, comprovando-se a existência de recursos financeiros suficientes para pagamento dos Restos a Pagar Processados e Não Processados.

2.1.2.3. Dívida Pública

121. O art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida (RCL). Já o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal define que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida.

122. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) é **zero**, indicando cumprimento do limite previsto no art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro **respeitou o limite máximo de 16%** da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, haja vista que não houve a contratação de dívida no exercício.

123. Denota-se, ainda, que houve dispêndios da dívida pública no exercício analisado no montante de R\$ 513.393,65 (quinhentos e treze mil, trezentos e noventa e três reais e sessenta e cinco centavos), relativos a despesas realizadas com



amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, correspondendo a aproximadamente 1,22% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite de 11,5%.

124. Conclui-se que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e 43/2001, ambas do Senado Federal.

2.1.2.4. Limites constitucionais e legais

125. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

126. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Aplicação em Educação e Saúde		
EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	VALOR MÍNIMO A SER APLICADO	VALOR EFETIVAMENTE APLICADO
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	31,92%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	26,01%
Aplicação mínima com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	90,88%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	51,38%



Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	2,25%
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	53,63%

127. Depreende-se que houve cumprimento dos requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Educação e Saúde.

2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

128. 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 de seu relatório preliminar.

129. A **previsão orçamentária atualizada** da LOA/2020 para os programas foi de R\$50.474.466,64 (cinquenta milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil e quatrocentos e sessenta e seis reais e sessenta e quatro centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$44.691.702,02 (quarenta e quatro milhões, seiscentos e noventa e um mil, setecentos e dois reais e dois centavos), o que corresponde a **88,54%** da previsão orçamentária.

2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

130. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão das Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

131. De outra parte, a equipe de auditoria pontuou que a verificação da



realização de audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais na Câmara Municipal a cada quadrimestre, conforme determina o art. 9º, §4º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), está sendo apurado por meio de relatório de acompanhamento e eventuais irregularidades serão objeto de representação de natureza interna.

2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

132. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGF¹⁰, cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

133. Compulsando os autos, verifica-se que o IGF-M do exercício em análise não foi apresentado no relatório preliminar devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

134. Diante da natureza dos apontamentos levantados nestas contas de governo, o **Ministério Público de Contas** entende que as mesmas merecem a **emissão de parecer prévio favorável à aprovação**.

135. Considerando os fatos acima expostos, é de se concluir que o agente político, de maneira geral, foi diligente ao aplicar os recursos na área da educação e saúde obedecendo os percentuais mínimos constitucionais.

136. Quanto aos 03 (três) outros apontamentos remanescentes, isto é, descumprimento da meta de resultado primário (**DB99**); abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes (**FB03**); e a não definição de metas de resultados nominais relativos aos exercícios de 2020 e os dois seguintes (**FB13**), observa-se que

¹⁰ - Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT.



tais apontamentos por si só não têm o condão de macular as contas de governo, posto que não foram suficientes para causar um desequilíbrio nas contas do Município de Juscimeira, sendo suficiente a emissão de recomendações à gestão por parte do Poder Legislativo Municipal.

137. Com relação ao cumprimento das recomendações/determinações sugeridas na apreciação das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2018 (Processo nº 16.726-6/2018) esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio nº 72/2019-TP) pelos seguintes encaminhamentos:

RECOMENDAÇÕES	SITUAÇÃO VERIFICADA
<p>I) observe o disposto no artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 e no artigo 44, c/c o artigo 4º, III, “f”, da Lei nº 10.257/2001, em especial quanto à necessidade de realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias;</p> <p>II) adote as medidas necessárias, a fim de evitar indisponibilidade de caixa por fonte de despesa para pagamento de restos a pagar, observando, assim, o artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;</p> <p>III) nos procedimentos de abertura de créditos adicionais, certifique-se acerca da existência dos correspondentes recursos, conforme dispõe o artigo 167, V, da Constituição Federal; e,</p> <p>IV) observe o prazo estipulado no § 1º do artigo 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso e efetue o envio da prestação das contas anuais de governo, via Sistema Aplic, de forma tempestiva, a este Tribunal.</p>	<p>I) Recomendação atendida, uma vez que foi comprovada a realização de audiência pública durante o processo de discussão e elaboração da LOA/2020 em sede de defesa.</p> <p>II) Recomendação atendida, uma vez que não houve indisponibilidade de recursos de nenhuma fonte para pagamento de restos a pagar.</p> <p>III) Recomendação não atendida, uma vez que houve abertura de créditos adicionais: com recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 24 e 46 e com recursos inexistentes de superávit financeiro da fonte 47.</p> <p>IV) Recomendação atendida, uma vez que as Contas Anuais de Governo de 2020 foram encaminhadas tempestivamente ao TCE/MT.</p>

138. Pelas razões acima alinhavadas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à **Câmara Municipal de Juscimeira**, a **manifestação do Ministério Público de Contas** encerra-se com a sugestão pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão



139. Por todo o exposto, 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) **opina**:

a) pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Juscimeira**, referentes ao **exercício de 2020**, sob a administração da **Sr. Moisés dos Santos**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT); art. 176, §3º, do Regimento Interno TCE/MT; e, art. 5º, §1º, da Resolução TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo **saneamento** da irregularidade DB08 (itens 1.1 e 1.2);

c) pela **manutenção** das seguintes irregularidades:

MOISES DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

2) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) Descumprimento da meta de resultado primário, uma vez que o superávit primário alcançado ficou R\$ 1.482.134,24 abaixo da meta de resultado primário estabelecida na LDO. - Tópico - 7.1. RESULTADO PRIMÁRIO

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 créditos adicionais, no valor total de R\$ 3.376.157,69, por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 24 e 46, conforme detalhado no Quadro 1.3. - Tópico – 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.2) Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 172.807,12, por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro da fonte 47, conforme detalhado no Quadro 1.2. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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) O Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta metas para o resultado nominal para o exercício de 2020, 2021 e 2022, o que caracteriza não observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudicando a utilização



dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal e constitui infração administrativa contra as finanças. (Irregularidade configurada no Relatório de Acompanhamento Simultâneo da LDO - Documento Digital nº 239460/2020, inserido no Apêndice A) - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

d) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine** ao atual Chefe do Executivo que:

d.1) **proceda** a regular publicação das leis orçamentárias (LOA/LDO), observando que os anexos desses normativos poderão ser disponibilizados no site da Prefeitura/Portal Transparência, desde que na publicação dessas leis seja informado o endereço eletrônico onde esses serão disponibilizados para consulta da sociedade, conforme disposição constante do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

d.2) **estabeleça**, para o próximo exercício, a real meta de Resultado Primário no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme estipula o art. 4º, §2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como **adote** políticas para aumentar a responsabilidade na gestão fiscal, principalmente na gestão e acompanhamento do resultado primário do Município;

d.3) **obedeça** com rigor o equilíbrio das finanças municipais, em especial no que tange à abertura de créditos adicionais, os quais devem ser suportados por recursos existentes, conforme disposição do art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/1964;

d.4) **proceda** a regular definição de metas referentes aos resultados nominais, conforme determinado na LRF, para fins de utilização de mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal, conforme determina o art. 4, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 13 de outubro de 2021.

(assinatura digital)¹¹

¹¹. 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.



WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto