



**PROCESSO Nº** : 10.081-1/2020  
**ASSUNTO** : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES  
**GESTOR** : RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO  
**RELATOR** : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

### **PARECER Nº 5.907/2021**

**EMENTA:** CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2020. PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES LEGAIS. CONTRAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE DESPESA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. PEÇAS DE PLANEJAMENTO EM DESACORDO COM OS DITAMES LEGAIS. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres**, referente ao **exercício de 2020**, sob a responsabilidade do **Sr. Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho**, no período de **01/01/2020 a 31/12/2020**.
2. Os autos foram encaminhados ao 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; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 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 demonstrativos dos principais aspectos da gestão, bem como aqueles exigidos pela legislação em vigor.
4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas ao TCE/MT por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.
5. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apresentou Relatório Preliminar (Doc. Nº 186195/2021) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

**RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO - ORDENADOR DE DESPESAS /  
Período: 01/01/2020 a 31/12/2020**

**1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_04.** Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) *Em 2020, a aplicação de receitas nas Despesas com Pessoal do Poder Executivo alcançou o equivalente a 56,97% da RCL, extrapolando ao limite máximo de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20. inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000).* - Tópico - 6.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

**2) DA01 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_01.** Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).

2.1) *Houve a contração de obrigações de despesas nos últimos 8 (oito) meses do ano de 2020 sem a existência de suficiente Disponibilidade Financeira (Caixa) para adimpli-las no exercício seguinte.* - Tópico – 8.2. OBRIGAÇÃO DE DESPESA CONTRAÍDA NOS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO ANO DE FINAL DE MANDATO

**3) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_02.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

3.1) *Houve a ocorrência de déficit de execução orçamentária no exercício de 2020.* - Tópico – 5.2.3.4. QUOCIENTE DO RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (QREO)

**4) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02.** Registros contábeis incorretos sobre



fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

4.1) *Há divergências de integridade numérica nos saldos de exercícios anteriores apresentados no Balanço Financeiro de 2020, acarretando a inconsistência desta Demonstração Contábil.* - Tópico - 5.1.2. **ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DO BALANÇO FINANCEIRO**

4.2) *Há divergências de integridade numérica nos saldos de exercícios anteriores apresentados na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) de 2020, acarretando a inconsistência desta Demonstração Contábil* - Tópico - 5.1.4. **ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS**

**5) CB99 CONTABILIDADE\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Contabilidade, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

5.1) *O Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e o Quadro das Contas de Compensação, quadro auxiliares obrigatórios que compõem o Balanço Patrimonial, não foram elaborados tempestivamente, publicados e apresentados ao Tribunal de Contas.* - Tópico - 5.1.3. **ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DO BALANÇO PATRIMONIAL**

5.2) *Não houve elaboração tempestiva, publicação e apresentação da Demonstração dos Fluxos de Caixa na prestação das Contas Anuais de Governo de 2020.* - Tópico - 5.1.5. **ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA**

**6) 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).

6.1) *Não há comprovação tempestiva de que foi realizada audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da LOA/2020, em desconformidade com o art. 48, § 1º, inc. I da LRF/00.* - Tópico - 3.1.3. **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA**

6.2) *Não houve a publicação na imprensa oficial e/ou a divulgação no Portal de Transparência municipal dos anexos elencados nos §§ 1º e 2º do artigo 2º da Lei 4.320/64 e no artigo 5º, I e II, da LRF, que devem integrar/acompanhar as Lei Orçamentárias Anuais.* - Tópico - 3.1.3. **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

**7) 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.

7.1) *Houve descumprimento da meta de resultado primário projetada na LDO-2020.* - Tópico - 7.1. **RESULTADO PRIMÁRIO**

**8) 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).

8.1) *Houve a abertura de créditos orçamentários adicionais, por excesso*



*de arrecadação, sem a existência de fontes de financiamento excedentes (recursos disponíveis). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

*8.2) Houve a abertura de créditos orçamentários adicionais, por superávit financeiro de exercícios anteriores, sem fontes de financiamento (recursos disponíveis) existentes. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

**9) 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).

*9.1) As metas fiscais para os resultados primário e nominal projetados na LDO-2020 não obedeceram a forma e a amplitude informacional exigidas no artigo art. 4º, §1º da LRF. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO*

*9.2) O Anexo de Metas Fiscais da LDO/2020 não está instruído com a memória e a metodologia de cálculo que justifiquem os resultados fiscais pretendidos. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO*

*9.3) No Anexo de Metas Fiscais da LDO/2020 não foi apresentado cálculo da estimativa da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, conforme exigido pelas disposições contidas no artigo 4º, § 2º, V, da LRF. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO*

*9.4) O Anexo de Metas Fiscais - Metas Anuais da LDO/2020 não apresenta as projeções anuais da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida para os exercícios de 2020, 2021 e 2022. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO*

**10) NB05 DIVERSOS\_GRAVE\_05.** Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

*10.1) Abertura de créditos adicionais sem a publicação dos respectivos decretos na imprensa oficial do Município.- Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

**11) CC07 CONTABILIDADE\_MODERADA\_07.** Não implementação das novas regras da contabilidade aplicada ao setor público nos padrões e/ou prazo definidos. (Resolução Normativa TCE/MT 03/2012; Portarias STN; Resoluções CFC)

*11.1) Não foram implementados tempestivamente os Procedimentos Contábeis Patrimoniais para reconhecimento, por competência, das obrigações vinculadas às Férias e ao 13º Salário. - Tópico – 5.1.6. ESTRUTURA E FORMA DE APRESENTAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS E ASPECTOS GERAIS*

**12) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_MODERADA\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

*12.1) Os incisos I a III do artigo 5º da Lei Municipal nº 2.402/2019 (LOA-2020) dispõem sobre matérias estranhas àquelas que devem ou podem estar contidas no texto da LOA, violando o princípio da exclusividade*



(Art. 165, §§ 5º ao 8º, da CF/88). - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

6. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi devidamente citado acerca dos achados de auditoria (Doc. nº 190522/2021), ocasião em que o Sr<sup>a</sup> Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho apresentou defesa (Doc. nº 248762/2021).

7. A Secex, por sua vez, emitiu Relatório de Defesa (Doc. nº 256533/2021), no qual concluiu pelo **saneamento** das irregularidades CB02 (item 4) e CB99 (Item 5), e **manutenção** das demais.

8. Notificado (Doc. nº 256593/2021), o responsável apresentou alegações finais, em que reitera as argumentações trazidas por ocasião da defesa instrutória

9. Apenso aos presentes autos, o **Relatório de Previdência Social** – Contas de Governo (Processo nº 499609/2021), cuja análise foi realizada com vistas ao aprimoramento da fiscalização sobre a gestão dos Regimes Próprios de Previdência, sendo os autos instruídos com informações e documentos sobre os principais aspectos da gestão previdenciária do município, que motivou a elaboração de relatório de auditoria em apartado ao relatório sobre as contas de governo .

10. O **Relatório Preliminar** da Secex de Previdência apontou as seguintes irregularidades (Doc. digital nº 112969/2021):

Responsável	Irregularidade	Descrição dos fatos constatados	Tópico	Reincidência
Prefeito Municipal de Barra do Bugres: Raimundo Nonato de Abreu	1. DA 05. Gestão Fiscal/Financeira _Gravíssima_05. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).	1.1. Ausência de repasse por parte da Prefeitura Municipal de contribuição patronal no valor de R\$ 2.157.031,32, conforme Quadro 01.	3.1.2.1	Não
Prefeito Municipal de Barra do Bugres: Raimundo Nonato de Abreu	2. Previdência_Grave_05. Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, emitido pelo MPS, ou com a falta de esclarecimentos sobre o motivo da suspensão (art. 8º da ON MPS/SPS nº 02/2009; Portaria MPS 204/2008).	2.1. Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária válido.	3.1.3	Não



11. Após apresentação de **defesa** (Doc. digital nº 145172/2021), a Secex emitiu Relatório de Defesa, no sentido do **saneamento** das irregularidades inicialmente apontadas, além de sugerir propostas de **recomendações** à gestão municipal.
12. Vieram, então, os autos para manifestação ministerial.
13. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

14. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, 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), aspectos pelos quais se guiará o Ministério Público de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (ROMS nº 11.060 GO):

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos ordenamento para a saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais previstos na Lei n. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c o art. 49, IX da CF/88).

15. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, nestas Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, referentes ao exercício de 2020.

### 2.1. Análise das Contas de Governo



16. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura de Barra do Bugres, referentes aos exercícios de 2015 a 2019, o TCE/MT emitiu Pareceres Prévios favoráveis, com exceção de 2017, que teve Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas de governo do município.

17. Para análise das contas de governo do exercício de 2020, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa nº 01/2019, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

## 2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

18. As peças orçamentárias do Município de Barra do Bugres foram:

Plano Plurianual (2018/2021) – PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Lei Orçamentária Anual – LOA
Lei nº 2.305/2017	Lei nº 2.401/2019	Lei nº 2.402/2019

19. Sobre o tema, a Secex apontou os seguintes achados de auditoria:

**9) 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).

**9.1)** As metas fiscais para os resultados primário e nominal projetados na LDO-2020 não obedeceram a forma e a amplitude informacional exigidas no artigo art. 4º, §1º da LRF.

**9.2)** O Anexo de Metas Fiscais da LDO/2020 não está instruído com a memória e a metodologia de cálculo que justifiquem os resultados fiscais pretendidos.

**9.3)** No Anexo de Metas Fiscais da LDO/2020 não foi apresentado cálculo da estimativa da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, conforme exigido pelas



disposições contidas no artigo 4º, § 2º, V, da LRF.

**9.4)** O Anexo de Metas Fiscais - Metas Anuais da LDO/2020 não apresenta as projeções anuais da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida para os exercícios de 2020, 2021 e 2022.

20. No item **9.1**, a Secex observou que as metas de resultados primários para os exercícios de 2021-2022 apresentam-se inconsistentes, pois a meta para 2021 apresenta o valor corrigido monetariamente da projeção estabelecida para 2020, e, a meta para 2022 reflete apenas o valor projetado igual das Receitas Não Financeiras; não houve projeção das metas de resultados nominais para os exercícios de 2021-2022.

21. Quanto ao item **9.2**, a equipe anotou a não inclusão da memória e da metodologia de cálculo das metas do Anexo das Metas fiscais, contrariando o art. 4º, § 2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados fiscais pretendidos, bem como da conformidade das metas com a política fiscal do município.

22. De igual modo, apontou-se que a gestão do Município de Barra do Bugres não elaborou o demonstrativo Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado para o exercício de 2020 (Item **9.3**).

23. Por fim, a Secex assinalou que o Anexo de Metas Fiscais - Metas Anuais da LDO/2020 não apresenta as projeções anuais da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida para os exercícios de 2020, 2021 e 2022 (Item **9.4**).

24. Em sede de **defesa**, o gestor apresentou sua manifestação de forma conjunta sobre referidos achados de auditoria. A defesa informa tratar-se de peça técnica elaborada por profissionais da área de contabilidade, integrantes do quadro efetivo de servidores, não havendo ingerência do gestor em suas atividades.

25. A **Secex** não acolheu a defesa apresentada e **manteve** os achados de auditoria, considerando que o gestor não apresentou justificativas aptas ao afastamento das irregularidades, tendo buscado apenas eximir-se de suas



responsabilidades e transferi-las aos seus subordinados.

26. O **Ministério Público de Contas** alinha-se ao entendimento da auditoria pela **manutenção** da irregularidade e seus achados.

27. As peças de planejamento consistem em leis de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165, inciso III, da Constituição Federal, sendo que o encaminhamento de tais leis de forma incompleta acarretam sua responsabilização.

28. Ademais, ainda que a confecção das peças de planejamento sejam concretizadas por profissionais da área de contabilidade, **as falhas na elaboração dessas leis são de responsabilidade do chefe do Executivo**, devendo tal agente político ser responsabilizado por culpa in vigilando e/ou culpa in eligendo, quando não corrigir as falhas detectadas e/ou escolher mal os seus assessores técnicos, respectivamente.

29. Por fim, como bem assinalado pela Secex:

(...) o argumento de que as irregularidades se trata de “mero erro técnico” e que não acarretou danos ou prejuízos ao erário, não afasta ou desqualifica os achados da irregularidade, posto que revela flagrante imprecisão técnica-legislativa na elaboração de normas jurídicas municipais sem a observância de estritos requisitos constitucionais (artigo 165, § 8º, da CF/88 c/c artigo 4º da LRF).

30. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas conclui pela manutenção da irregularidade 9 (FB 13)** e manifesta-se pela expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que proceda à elaboração das Peças de Planejamento em conformidade com os preceitos constitucionais e legais, especialmente no tocante ao Anexo de Metas Fiscais da LDO.

31. Com relação ao planejamento e orçamento municipais, a Secex apontou a seguinte irregularidade:

**8) 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).**

**8.1)** Houve a abertura de créditos orçamentários adicionais, por excesso de arrecadação, sem a existência de fontes de financiamento excedentes (recursos disponíveis).

**8.2)** Houve a abertura de créditos orçamentários adicionais, por superávit financeiro de exercícios anteriores, sem fontes de financiamento (recursos disponíveis) existentes.

32. No **item 8.1**, a Secex assinalou que houve a abertura de créditos orçamentários adicionais, por excesso de arrecadação, sem a existência de fontes de financiamento excedentes (recursos disponíveis) no total de R\$ 1.729.313,50, distribuídos nas seguintes fontes/destinações de recursos: 02 - (R\$ 579.899,34); 18 - (R\$ 253.913,61); 22 - (R\$ 161.000,00); 26 - (R\$ 162.030,11); 29 - (R\$ 13.460,14); 42 - (97.000,00); 43 - (R\$ 20.000,00); e 46 - (442.010,30).

33. Relativo ao **item 8.2**, a equipe anotou a abertura de créditos orçamentários adicionais, por superávit financeiro de exercícios anteriores, sem fontes de financiamento (recursos disponíveis) existentes, no total de R\$ 1.860.144,35, valor distribuído nas seguintes fontes/destinações de recursos: 19, 37 e 46.

34. Em **defesa** única para ambos os achados, o gestor alega que o processo de apuração dos excessos de arrecadação e créditos adicionais estão devidamente justificados nos projetos de Lei que lhes deram origem, tendo o Poder Legislativo aferido as informações antes da aprovação das autorizações. Também argumenta que não pode ser penalizado por ato de irregularidade para o qual não concorreu.

35. A **Secex manteve** os achados de auditoria inicialmente consignados, **no que o MP de Contas coaduna do entendimento**, mormente em virtude da ausência de evidências comprobatórias que justificassem a ocorrência das irregularidades verificadas.



36. Nesse sentido, como bem asseverado pela Secex:

A autorização legislativa por si só não efetiva a abertura de créditos adicionais, havendo, para tanto, a necessidade de expedição de Decreto exarado pelo Chefe do Poder Executivo, que deve avaliar e verificar as condições fáticas e legais para abertura dos créditos adicionais, bem a existência, ou não, de recursos disponíveis, seja de excessos de arrecadação ou de superávit financeiro.

37. Vale ressaltar que os valores e dados obtidos nos achados ora em análise foram extraídos do próprio Sistema Aplic, a partir das informações consolidadas pelos Decretos Executivos de abertura dos recursos.

38. Sempre é necessário destacar que **é vedada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, sendo que, para se evitar essa prática, a gestão deve realizar um acompanhamento mensal efetivo** com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão adequados com a previsão ao longo do exercício e se as fontes de recursos, nas quais foram apurados os excessos, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários.

39. É, o mais importante, caso se verifique que o excesso de arrecadação projetado para o exercício e já utilizado para abertura de crédito adicional não se concretizará, **a gestão 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.**

40. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** conclui pela **manutenção da irregularidade 8 (FB 03)** e manifesta-se pela expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que promova a abertura de créditos adicionais somente após prévia autorização legislativa e devida indicação dos recursos correspondentes, seja por excesso de arrecadação, superávit ou anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito, nos termos do art. 167, II, da CF e art. 43, da Lei nº 4.320/1964.



41. Foi apontada, ainda, a seguinte irregularidade relativa ao tema:

**12) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO MODERADA\_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).**

**12.1)** Os incisos I a III do artigo 5º da Lei Municipal nº 2.402/2019 (LOA-2020) dispõem sobre matérias estranhas àquelas que devem ou podem estar contidas no texto da LOA, violando o princípio da exclusividade (Art. 165, §§ 5º ao 8º, da CF/88)

42. No caso, a Secex anotou que na Lei Municipal nº 2.402/2019 são apresentadas matérias que não devem/podem ser tratadas em Leis de Orçamento (matérias estranhas), quais sejam: limite prévio para abertura de créditos adicionais por “fonte de financiamento” e não por “tipo de crédito”; autorizações para “remanejamentos” entre fontes/destinações de recursos; e, autorizações para realização de transposição, de remanejamento ou transferência de recursos entre categorias de programações orçamentárias, esta última vedada expressamente pelo TCE-MT desde a edição da Súmula TCE-MT nº 20, de 16/08/2018.

43. Em **defesa**, o gestor alega que as peças de planejamento são elaboradas por profissionais técnicos integrantes do quadro de pessoal efetivo do Poder Executivo, sendo que o Prefeito apenas apresenta as diretrizes a serem aplicadas no período. Aduz, também, sobre não prejuízo causado ao erário.

44. Face ao reconhecimento da irregularidade pelo gestor, **a Secex manteve o achado, opinião deste MP de Contas**, posto que o argumento de erro técnico não causador de prejuízo ao erário apenas revela a imprecisão na elaboração das normas jurídicas municipais, em desacordo com os requisitos constitucionais constantes no art. 165, § 8º, da CF/88.

45. Pelo exposto, **o Ministério Público de Contas conclui pela manutenção da irregularidade 12 (FC 13)**, sugerindo a expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que edite as leis



orçamentárias municipais em obediência ao princípio da exclusividade, não dispondo sobre matéria estranha ao PPA, LDO e LOA.

46. Em relação à execução orçamentária, as seguintes informações foram apresentadas:

Quociente de execução da receita – 1,0235	
Valor líquido previsto: R\$ 120.556.721,57 (exceto receita intraorçamentária)	Valor líquido arrecadado: R\$ 123.398.643,23 (exceto receita intraorçamentária)

Quociente de execução da despesa – 0,9802	
Valor autorizado: R\$ 129.766.946,26 (exceto despesa intraorçamentária)	Valor executado: R\$ 127.203.299,91 (exceto despesa intraorçamentária)

47. Da análise dos dados, observa-se que houve excesso de arrecadação (receita arrecadada maior que a prevista) e economia orçamentária (despesa executada menor que a autorizada).

48. A seguir, é apresentada análise quanto ao Quociente do resultado da execução orçamentária, que tem por objetivo verificar se houve superávit orçamentário (indicador maior que 1) ou déficit orçamentário (indicador menor que 1) no exercício de 2020.

A	Receita Arrecadada Ajustada	R\$ 126.489.035,53
B	Despesa Realizada Ajustada	R\$ 127.203.299,91
QREO	A/B	<b>-R\$ 714.264,38 (0,9943)</b>

49. A partir da tabela retro, a Secex assinalou o seguinte achado de auditoria:

**3) DA 02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA GRAVÍSSIMA 02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da**



**Lei 4.320/1964).**

**3.1)** Houve a ocorrência de déficit de execução orçamentária no exercício de 2020.

50. No Anexo 4., Quadro 4.1., do Relatório Preliminar é apresentado o cálculo do Resultado Orçamentário Consolidado, ajustado pelas disposições da Resolução Normativa TCE-MT nº 43/2013. Neste sentido, aplicando-se os ajustes dessa Resolução, o déficit escritural apresentado no BP, de R\$ 3.384.837,02, foi reduzido para R\$ 714.264,38. Veja-se:

DESCRIÇÃO	RECEITA/DESPESA CORRENTE (A)	RECEITA/DESPESA DE CAPITAL (B)	CONSOLIDADO (C) = A + B
(G) RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA CONSOLIDADA AJUSTADA - (G=D-E+F)	R\$ 110.392.400,47	R\$ 16.096.635,06	R\$ 126.489.035,53
(L) DESPESA ORÇAMENTÁRIA EMPENHADA CONSOLIDADA AJUSTADA - (L=H-I+J+K)	R\$ 102.069.017,07	R\$ 25.134.282,84	R\$ 127.203.299,91
DESCRIÇÃO	RECEITA/DESPESA CORRENTE (A)	RECEITA/DESPESA DE CAPITAL (B)	CONSOLIDADO (C) = A + B
(M) RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONSOLIDADO - (M=G-L)	R\$ 8.323.383,40	-R\$ 9.037.647,78	-R\$ 714.264,38
(N) OUTROS AJUSTES (EQUIPE TÉCNICA)			R\$ 0,00
(O) RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AJUSTADO (Item 6 do Anexo da RN TCE-MT nº 43/2013) (O=M+N)			-R\$ 714.264,38

Fonte: Anexo 4, Quadro 4.1 – Relatório Preliminar

51. A defesa reconhece o achado de auditoria e alega um déficit orçamentário ínfimo, em “plena pandemia de Covid-19”. Em virtude do



reconhecimento da irregularidade pela defesa, a Secex a manteve.

52. O **Ministério Público de Contas** alinha-se ao entendimento da Secex no sentido da **manutenção** do achado de auditoria.

53. Com efeito, **o déficit orçamentário apresentado no Quadro 4.1. foi de R\$ 714.264,38**, quando ajustado pelas disposições da Resolução Normativa TCE-MT nº 43/2013. Caso não houvesse a aplicação da Resolução, o déficit orçamentário seria de R\$ 3.384.837,02, conforme evidenciado no Balanço Orçamentário do exercício de 2020.

54. De fato, a rasa defesa apresentada não possui o condão de afastar a irregularidade.

55. Ora, **em situações como a apresentada, a fim de se evitar que o resultado orçamentário se apresente deficitário ao final do exercício financeiro, é imprescindível que o chefe do Poder Executivo incorpore o princípio da gestão fiscal responsável** (§1º do art. 1º, da LRF), de modo a promover o acompanhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 53, inciso III), comparando as receitas realizadas com as previstas para o período, adotando, se necessário, em caso de aquelas apresentarem baixa efetividade, especialmente as de transferências correntes, o contingenciamento das despesas e da movimentação financeira (art. 9º, *caput*).

56. Além disso, é importante destacar que a alegação de pandemia pelo coronavírus também não é robusta o suficiente para sanar o achado de auditoria, até porque houve grande transferência de recursos aos municípios e em Barra do Bugres não foi diferente, para fazer frente aos desafios e despesas adicionais necessárias ao enfrentamento da crise sanitária.

57. Pelo exposto, **o Ministério Público de Contas conclui pela manutenção da irregularidade 3 (DA 02)** e manifesta-se pela expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do



juízo de julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que promova o acompanhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 53, inciso III), comparando as receitas realizadas com as previstas para o período, adotando, se necessário, em caso de aquelas apresentarem baixa efetividade, especialmente as de transferências correntes, o contingenciamento das despesas e da movimentação financeira (art. 9º, *caput*).

58. A seguir, apresenta-se mais um achado de auditoria relativo ao tema:

**7) 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.**

**7.1)** Houve descumprimento da meta de resultado primário projetada na LDO-2020.

59. Conforme a Secex, meta de resultado primário projetada na LDO-2020 foi deficitária de R\$ 10.942.160,31, já o resultado primário apurado ao final do exercício de 2020 foi deficitária de R\$ 13.965.427,28. Portanto, ao final do exercício de 2020 houve uma ampliação do déficit primário de R\$ 3.023.266,97, significando que a gestão do Município de Barra do Bugres não adotou as providências especificadas no artigo 9º da LRF.

60. A Defesa requer o afastamento da irregularidade e alega ser fato inconteste que os exercícios 2019 e 2020 foram de penúria e amargor financeiro a todos os contribuintes do País e, no âmbito do Município de Barra do Bugres, não foi diferente. Aduz, ainda, que com as demandas alavancadas e os recursos próprios escassos, coube aos Gestores administrar o caos instituído.

61. **A Secex não acolheu as justificativas e manteve achado de auditoria, opinião do MP de Contas, face ao reconhecimento da irregularidade pelo gestor e à ausência de evidências comprobatórias do contrário.**

62. As metas fiscais, incluída a de resultado primário, como foi o caso,



não são regras jurídicas propriamente ditas a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias; mas, sim, parâmetros de planejamento e transparência a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária.

63. Assim, o gestor deve avaliar os fatores que impediram o atingimento da meta, bem como que fixe novas metas que sejam compatíveis com a nova conjuntura econômica, como norte à atuação do Poder Executivo.

64. Pelo exposto, **o Ministério Público de Contas conclui pela manutenção da irregularidade 7 (DB 99)**, sugerindo a expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que proceda à fixação de notas metas de resultado primário que sejam compatíveis com a conjuntura econômica municipal, como norte à sua atuação.

### 2.2.1. Restos a pagar

65. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados), verifica-se que, durante o exercício de 2020, houve inscrição de R\$ 4.284.541,39, de um total de despesa de R\$ 129.462.400,26.

66. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar R\$ 0,04.**

67. Observou-se também um resultado positivo em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), que foi de **1,19**, considerando-se a análise global das fontes de recursos.

### 2.2.2. Saldos financeiros, Situação Financeira e Patrimonial

68. A análise da situação financeira revela a existência de **superavit financeiro** no exercício no valor de **R\$ 1.507.466,45**, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 9.330.389,81) em relação ao passivo financeiro (R\$



7.822.923,36), considerando-se todas as fontes de recurso, o que resultou em **Quociente da Situação Financeira – QSF no índice de 1,1927.**

69. **Todavia, isoladamente por fonte/destinação de recursos, a fonte 00 - Recursos Ordinários apresenta um déficit financeiro de R\$ 2.948.731,67 (Quadro 6.2).**

### 2.2.3. Dívida Pública

70. No que se refere à dívida pública, o Município apresentou dívida total igual a zero. O **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,0887. Assim, foi respeitado o limite previsto no inciso I do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 16% da RCL.

71. Já o **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** é igual a 0,043, representando 0,43%. Houve, pois, cumprimento do limite previsto no inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 11,5% da RCL.

### 2.2.4. Limites constitucionais e legais

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

73. Dito isso, passa-se à análise dos percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, veja-se:

Aplicações 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)	<b>25,28%</b>
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	<b>25,03%</b>

Aplicação com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais	60% (art. 60, §5º, ADCT)	<b>75,26%</b>



Aplicação com recursos do FUNDEB		
do Magistério da Educação Básica		

Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	<b>56,97%</b>
Gasto do Legislativo	7% (máximo) (art. 29-A,, § 2º, III CF)	<b>6,75%</b>

74. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Educação e Saúde, bem como repassou à Câmara Municipal os valores devidos tempestivamente.

75. Contudo, foi verificada **extrapolação** do limite de gastos com pessoal, superior ao percentual de 54% da RCL, ou que ensejou a seguinte irregularidade:

**1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS GRAVÍSSIMA\_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).**

**1.1) Em 2020, a aplicação de receitas nas Despesas com Pessoal do Poder Executivo alcançou o equivalente a 56,97% da RCL, extrapolando ao limite máximo de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20. inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000)**

76. No caso, a Secex assinalou que houve extrapolação ao limite máximo de 54% de aplicação da RCL nas Despesas com Pessoal em 2020, acarretando o descumprimento ao estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20. inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000).

77. Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 59.408.289,26 , correspondente a 56,97% da RCL, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF.

78. Veja-se:



DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
DTP - (Antes da Dedução do IRRF (I))	R\$ 62.089.460,17	R\$ 59.408.289,26	R\$ 2.681.170,91
RCL Ajustada para Cálculo dos Limites da Despesa com Pessoal (II)	R\$ 104.278.889,02		
% sobre a RCL Ajustada (III) = I / II x 100	59,54%	56,97%	2,57%
LIMITE MÁXIMO (inciso III do art.20 da LRF)	60%	54%	6%
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art.22 da LRF)	57%	51,30%	5,70%

Relatório de Contas Anuais de Governo - Anexo: Pessoal - Quadro - Gastos com Pessoal Detalhado.

79. A Defesa discorda quanto ao procedimento de inclusão das despesas com pessoal vinculadas a Termos de Parcerias celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) no montante das Despesas Totais com Pessoal utilizado para a apuração do percentual-limite máximo de gastos fixado no art. 20, inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

80. Para tanto, o Defendente alega que o referido procedimento vai de encontro ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas de União (TCU) por meio do Acórdão nº 2.444/2016 – Plenário (processo nº 023.410/2016-7)<sup>1</sup>.

81. **A Secex não acolheu os argumentos e manteve o achado de auditoria,** justificando que as razões defensivas apresentadas referem-se somente quanto à inclusão das despesas com pessoal vinculadas a Termos de Parcerias celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) no montante das Despesas Totais com Pessoal (DTP).

82. A equipe de auditoria consignou que em 2020 a gestão do Município de Barra do Bugres/MT executou despesas com Contratações e Parcerias que

<sup>1</sup> Assunto: Solicitação do Congresso Nacional a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (**Em face do julgamento da ADI 1.923 prolatado pelo STF**).



consistiram no fornecimento de mão-de-obra no montante total de R\$ 17.312.337,00. Deste montante, **a parcela equivalente a R\$ 13.497.859,33 configurou terceirizações de mão-de-obra, das quais ensejaram a substituição de atividades que deveriam ser exercidas por servidores públicos** e que devem ser consideradas como “Outras Despesas com Pessoal” e levadas ao cálculo do percentual-limite a que alude o art. 20. inciso III, "b", da LRF.

83. Ademais, a Secex assinalou que não foram apresentadas divergências/contraditórios quanto aos valores considerados no cálculo elaborado no Relatório Técnico Preliminar, ou quanto às outras formas de Terceirizações também evidenciadas no cálculo apresentado pela auditoria.

84. **O Ministério Público de Contas alinha-se ao entendimento da Secex pela manutenção da irregularidade.**

85. Como bem exposto pela Secex, conforme a confrontação dos objetos das despesas apresentadas com a composição do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município, **constatou-se que são relativas a gastos com meras intermediações/interposições de mão-de-obra, pois, que correspondem ao pagamento de serviços prestados por pessoas físicas e/ou jurídicas com o intuito de oferecer força de trabalho ao Município de Barra do Bugres, e com a finalidade de executarem atividades que deveriam ser desenvolvidas, em regra, por servidores públicos, tendo em vista tratarem-se de atividades típicas, permanentes e finalísticas.**

86. Dessa forma, essas avenças constituem-se em terceirizações de mão-de-obra que se enquadram no conceito de DTP, nos termos estabelecidos no artigo 18, § 1º, da LRF.

87. Ademais, é de suma importância registrar que, no Parecer Prévio que apreciou as Contas Anuais de Governo do exercício de 2019 (Parecer Prévio nº 111/2021 – processo TCE-MT nº 8.843-9/2019, exarado em 01/07/2021), após a devida análise do contraditório, o Exmo. Senhor Conselheiro Relator concluiu que a gestão do Município de Barra do Bugres/MT havia aplicado o percentual de 54,86% do total da



RCL nas Despesas Totais de Pessoal do Poder Executivo, mantendo a irregularidade apontada em face do extrapolamento ao limite máximo fixado no art. 20. inciso III, "b", da LRF.

88. No voto-condutor do referido Parecer Prévio, o Conselheiro Relator entendeu que os Termos de Parcerias firmados pelo Município de Barra do Bugres/MT com OSCIP tratavam-se de “hipóteses em que a terceirização consiste na substituição de servidores e empregados públicos”.

89. **A situação verificada no exercício de 2020 é idêntica àquela constatada em 2019, porém com valores mais expressivos.**

90. Por oportuno, vale apresentar o entendimento sedimentado pelo TCU, quanto à inclusão da parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce atividade-fim do ente público nas organizações sociais no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal: Segue o teor:

Acórdão nº 1187/2019 – Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 2.444/2016-TCU-Plenário, que apreciou Solicitação do Congresso Nacional, no qual se requereu manifestação deste Tribunal acerca da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, especialmente sobre a forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992;
- 9.2. esclarecer à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que o Acórdão 2.444/2016-Plenário não possui caráter normativo, nem constitui prejudgamento de tese;
- 9.3. declarar nulos os subitens 9.1.2. a 9.1.5 do Acórdão 2.444/2016-Plenário;
- 9.4. considerar prejudicados os pedidos da embargante contidos nas



alíneas “c” e “d” do parágrafo 21 de sua peça recursal;  
9.5. integrar o Acórdão 2.444/2016-Plenário para **informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal; 9.6. (...) (grifou-se)**

91. Ainda nesse sentido, eis o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN acerca da possibilidade/necessidade de haver a inclusão de despesas de “terceirizações” de serviços no agregado da DTP (Manual de Demonstrativos Fiscal, MDF, 8ª edição, página 502; texto reproduzido na 9ª, 10ª e 11ª edições):

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

**Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.**

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a



prestação de serviço ao cidadão. (grifou-se)

92. Por conseguinte, em sintonia com a Secex, o Ministério Público de Contas entende pela manutenção do achado de auditoria, da natureza gravíssima.

93. Cabível a expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que adote providências para redução dos gastos totais com pessoal do Município de Chapa dos Guimarães, com fulcro no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 169 da Constituição Federal.

### 2.3. Prestação de Contas

94. As Contas Anuais de Governo, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, nos moldes do que dispõe o art. 71, I e II da CF, os arts. 47, I e II e 210 da CE/MT e, ainda, os arts. 26 e 34 da LO/TCE-MT, devem ser apresentadas, exclusivamente, por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, nos termos da Resolução Normativa nº 36/2012-TCE/MT-TP.

95. Conforme se verifica, as contas anuais de governo foram encaminhadas ao TCE-MT **dentro** do prazo legal.

### 2.4. Índice de Gestão Fiscal

96. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM<sup>2</sup> tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

- IGFM Receita Própria Tributária;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

---

<sup>2</sup> Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



97. Os municípios avaliados são classificados da seguinte maneira:

- Nota A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos);
- Nota B (Boa Gestão, entre 0,6001 e 0,8 pontos);
- Nota C (Gestão em Dificuldade, entre 0,4001 e 0,6 pontos);
- Nota D (Gestão Crítica, inferiores a 0,4 pontos).

98. Conforme informação do relatório técnico preliminar, o IGFM do exercício de 2020 não foi apresentado devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva da Secex sobre as contas de governo, sendo que o IGFM deste exercício comporá a série histórica do indicador apenas nos exercícios subsequentes.

99. Com relação aos dados dos exercícios anteriores, tem-se que os índices apresentados no relatório preliminar de controle externo deste processo para os anos anteriores podem ter sofrido alterações, quando comparados aos índices apresentados nos relatórios técnicos e pareceres prévios dos respectivos exercícios, devido a correção dos dados.

100. Verifica-se que, no exercício de 2019, o IGFM Geral de Barra do Bugres foi de 0,61, recebendo nota B (Boa gestão), o que lhe garantiu a 58ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso. No comparativo com o índice de 2018, percebe-se uma melhora no índice, dado que nesse ano o IGFM Geral foi de 0,56.

## 2.5. Observância do princípio da transparência

101. O tema transparência das informações públicas ganhou relevância a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exigiu a transparência da gestão fiscal, e por normativos como a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

102. Atualmente a regra é a divulgação das informações públicas e não o



sigilo, de forma que a transparência das informações tornou-se um elemento da comunicação entre o gestor e o cidadão, que deve possuir meios para avaliar se os atos públicos estão sendo praticados com eficiência e se correspondem aos anseios sociais.

103. No que tange à ausência de transparência, a Secex apontou os achados de auditoria a seguir:

**6) 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).**

**6.1)** Não há comprovação tempestiva de que foi realizada audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da LOA/2020, em desconformidade com o art. 48, § 1º, inc. I da LRF/00.

**6.2)** Não houve a publicação na imprensa oficial e/ou a divulgação no Portal de Transparência municipal dos anexos elencados nos §§ 1º e 2º do artigo 2º da Lei 4.320/64 e no artigo 5º, I e II, da LRF, que devem integrar/acompanhar as Lei Orçamentárias Anuais.

104. Em sua **defesa** quanto ao item **6.1**, o gestor alega que foi localizado no site da Prefeitura Municipal o Edital de Convocação para Audiência Pública para tratar da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual para o Exercício 2021 e que, em decorrência da pandemia, as audiências foram realizadas de forma remota, sendo atendidas as determinações legais de publicidade e participação.

105. **A Secex não acolheu a justificativa e manteve o apontamento**, sob o argumento de que a defesa apontou a realização de audiências públicas relativas ao ano de 2021 e não 2019, objeto do achado, não comprovando a realização das audiências públicas daquele exercício.

106. **O MP de Contas coaduna com o entendimento da auditoria pela manutenção do achado**, tendo em vista a ausência de efetiva comprovação da realização de audiências públicas relativas ao exercício 2019.



107. Nesse prisma, o art. 48, §1º, inciso I, da LC nº 101/2000 (LRF), prescreve sobre a realização de audiências públicas destinadas a possibilitar a participação popular durante o processo de elaboração do projeto de LOA. No caso, deveriam ter sido realizadas de forma tempestiva no exercício 2019, em momento anterior ao envio da LOA 2020 ao Legislativo Municipal, inclusive com meios de comunicação que dessem maior visibilidade ao chamamento e que, depois, possam ter sua existência comprovada.

108. Relativo ao item **6.2**, o gestor não se manifestou, de modo que é mantida a irregularidade, em sintonia com a Secex. Com efeito, não se constatou a disponibilização no Portal Transparência, nem a publicação em meios oficiais, dos anexos da LOA/2020 exigidos nos §§ 1º e 2º do artigo 2º da Lei 4.320/64 e no artigo 5º, I e II, da LRF.

109. Nesse sentido, é importante destacar que não se mostra razoável exigir a publicação da LOA e de todos os seus anexos na imprensa oficial, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode gerar, bastando que a publicação se dê de forma simplificada com a indicação de link do portal eletrônico da Administração Municipal em que se poderá ter acesso à integralidade da peça orçamentária.

110. Por conseguinte, considerando a **manutenção dos achados 6.1 e 6.2**, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que realize tempestivamente audiência pública durante o processo de elaboração e discussão da LOA, como também publique a LDO E LOA em meios oficiais, inclusive os seus anexos obrigatórios, com indicação de endereço eletrônico em que os anexos obrigatórios podem ser acessados pelos cidadãos.

111. Têm-se, ainda, apontada a seguinte irregularidade:

### 10) NB05 DIVERSOS\_GRAVE\_05. Realização de ato sem observância



ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

**10.1)** Abertura de créditos adicionais sem a publicação dos respectivos decretos na imprensa oficial do Município.

112. No caso, a Secex não constatou a publicação de decretos de abertura de créditos adicionais na imprensa oficial do Município de Barra do Bugres, para a seguinte amostra de decretos: 0006, 0021, 0043, 0054, 0057, 0060, 0063, 0064, 0073, 0074, 0083, 0084, 0091, 0095, 0102, 0109 e 0120/2020.

113. Em sua **defesa**, o gestor aduz que todos os decretos emitidos pelo gestor foram divulgados no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres/MT.

114. **Sem maior esforço, mantém-se o achado de auditoria, em consonância com a Secex**, face ao descumprimento das regras para publicação de atos públicos, dispostas no art. 37 da CF/88, nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

115. Nesse sentido, considerando a manutenção da irregularidade 10 (NB 05), o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que publique as alterações orçamentárias e as demonstrações contábeis também na imprensa oficial e não só no Portal Transparência, haja vista que as formas de publicação não são alternativas, mas, sim, cumulativas.

## 2.6. Providências adotadas com relação às recomendações de exercícios anteriores

116. Para verificar as providências adotadas quanto às recomendações relativas a contas anuais anteriores, observa-se que os Pareceres prévios nºs. 83/2021 (Exercício 2018) e 111/2021 (Exercício 2019) foram publicados no Diário Oficial de



Contas, respectivamente, em 11/06/2021 e 21/07/2021. Portanto, não houve tempo hábil para que o atual gestor do Município de Barra do Bugres tivesse tomado ciência e/ou implementado as Determinações e Recomendações contidas nos referidos Pareceres.

117. A seguir, apresenta-se a conclusão sobre as providências quanto às recomendações do exercício de 2019 e 2018:

Exercício de 2019 Parecer Prévio 111/2021-TP	
Recomendação	Situação Verificada
<p><b>a) determine</b> ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:</p> <p>I) providencie a recondução dos gastos com pessoal aos limites estabelecidos no art. 20 da LRF, bem como que sejam observadas as vedações contidas no art. 22, parágrafo único e incisos, da LRF no tempo e modo previsto no art. 23 da mesma lei, sem prejuízo da adoção das medidas encartadas no art. 169, §3º e 4º, da CRFB/88;</p> <p>II) repasse os valores do duodécimo a Câmara Municipal até o dia 20 de cada mês, devendo esse prazo ser antecipado quando o dia 20 coincidir com dia não útil, como sábado, domingo ou feriados;</p> <p>III) proceda segundo o princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), o controle das receitas e das despesas, mediante exame atento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, adotando em caso de constatação de queda das receitas estimadas ou mesmo de elevação dos gastos, medidas efetivas à luz da prescrição do art. 9º da LRF, a fim de que ao final do exercício financeiro, hajam disponibilidades financeiras para custear despesas inscritas em Restos a Pagar nas fontes até 31-12 (art. 50, caput, e art. 55, inciso III, alínea “b”, itens 3 e 4, da LRF), com observância do disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, evitando assim o incremento da composição da dívida flutuante e garantindo a sustentabilidade fiscal do Município;</p> <p>IV) abstenha-se de abrir créditos adicionais sem recursos correspondentes e de promover o empenho de despesas a partir destes, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos arts. 43 e 59 da Lei 4.320/64; V) realize, à luz do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação, em cada fonte, mês a mês, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, possa, então, promover abertura de créditos adicionais;</p>	



<p>V) observe e cumpra a previsão do inciso II do § 2º do art. 40 da LRF, assim como as metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para se definir os resultados primário e nominal que constarão do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;</p>	
<p>b) <b>recomende</b> ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:</p> <p>I) abstenha-se de promover aberturas indiscriminada de créditos adicionais ou abrir créditos adicionais para execução de programas e atividades não compatíveis com as peças orçamentárias, de modo a impedir o desvirtuamento da programação orçamentária</p> <p>II) observe as diretrizes constantes da LDO quando da elaboração da LOA, sobretudo quanto as metas fiscais e os valores de reserva de contingência, de modo a evitar incompatibilidade entre as peças de planejamento;</p> <p>III) atente-se ao dever de fornecer os dados sobre as solicitações e requisições emanadas do Tribunal de Contas, visando garantir as atividades de controle externo realizadas por ele;</p> <p>IV) implemente rotinas administrativas aptas e evite inconsistências nas informações remetidas à Corte de Contas, adotando postura proativa de conferência e verificação dos documentos de remessa obrigatória ao Tribunal, assim como daqueles editados pela própria municipalidade (como os decretos de abertura de créditos adicionais);</p> <p>V) apresente na avaliação atuarial do próximo exercício um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS de Barra do Bugres;</p> <p>VI) reformule e submeta à aprovação por meio de lei, pelo Poder Legislativo, o plano de amortização no próximo exercício, a fim de demonstrar a redução gradativa do montante principal do déficit atuarial e prevenir os riscos à sustentabilidade do RPPS de Barra do Bugres;</p> <p>VII) reformule e submeta à aprovação por meio de lei, pelo Poder Legislativo, o plano de amortização do déficit atuarial no próximo exercício, fazendo constar a previsão de alíquotas finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário;</p> <p>VIII) realize o respectivo estudo de viabilidade orçamentária e financeira, a fim de verificar se todos os órgãos e poderes do Ente vinculado possuem capacidade de honrar com todo o plano estabelecido, garantindo, assim, sua efetividade;</p> <p>IX) atue para que sejam feitas por meio de leis específicas as autorizações do Poder Executivo para fazer a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, a fim de adequar os recursos nas unidades orçamentárias;</p>	



<p>X) diligencie para que as receitas em saldos de exercícios anteriores sejam adequadamente demonstrados no Balanço Orçamentário do ente (RPPS), conforme estabelece a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001;</p> <p>XI) aprimore os registros contábeis da receita em rubrica correta relativos aos valores repassados pela União aos municípios como transferências constitucionais e legais;</p> <p>XII) 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;</p> <p>XIII) estabeleça no projeto de Lei Orçamentária Anual seguinte autorização para abertura de créditos adicionais em percentual não superior a 15% do total da despesa fixada para o exercício;</p> <p>XIV) promova o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, evitando sucessivos remanejamentos que comprometam as diretrizes e resultados acordados com a população em audiência pública;</p> <p>XV) elabore o balanço orçamentário do Ente conforme estabelece a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001;</p> <p>XVI) atente-se e estabeleça rotinas de conferência dos registros contábeis efetuados, de modo que os demonstrativos orçamentário, patrimonial e financeiro reflitam com fidedignidade a real situação econômica do Ente.</p>	
<b>Exercício de 2018</b> <b>Parecer Prévio 83/2021</b>	
<p><b>recomendando</b> ao atual Chefe do Poder Executivo de Barra do Bugres que:</p> <p>a) adote imediatamente as providências elencadas no artigo 22 da LRF;</p> <p>b) adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º da Lei Complementar 101/2000 (LRF);</p> <p>c) abstenha-se de abrir créditos adicionais suplementares ou especiais, sem autorização legislativa, em atenção ao que determina o art. 42 da Lei Federal 4.320/64 e art. 167, V, da Constituição Federal;</p> <p>d) aperfeiçoe o cálculo do superávit financeiro e do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância aos ditames do artigo 43 da Lei 4.320/64 e ao art. 167, II, da Constituição Federal;</p> <p>e) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema</p>	



Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso;

f) promova a atualização da informação no CADPREV demonstrando a quitação do parcelamento dos acordos com a consequente alteração do status de aceito para quitado;

g) reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para 15% na elaboração da Lei Orçamentária para os exercícios seguintes; por fim,

h) implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.

## 2.7. Programas ou ações específicas relacionadas ao enfrentamento da COVID-19

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

119. As consequências socioeconômicas causadas pelo estado de calamidade pública devem ser levadas em consideração na análise das Contas Anuais de Governo, tendo em vista que delas decorrem obstáculos e dificuldades reais ao gestor, devendo ser analisadas as circunstâncias práticas que tenham limitado ou condicionado a atuação do gestor durante o estado de pandêmico, a teor do disposto no artigo 22, *caput* e seu §1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. A Resolução Normativa nº 4/2020-TP, alterada pela Resolução Normativa nº 08/2020-TP, estabeleceu procedimentos de contabilização, transparência e prestação de contas dos atos de gestão e/ou de governo no enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional - ESPIN - decorrente do coronavírus – Covid-19.



120. Por essa norma, os gestores públicos, em procedimentos, atos e contratos que tenham por fundamento o estado de calamidade pública instalado em decorrência do Covid-19, deverão adotar a criação de programas ou ações específicas para contabilização das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 e utilizar detalhamentos de fonte específicos, criados no Sistema Aplic, para identificar os recursos recebidos para essa finalidade.

121. Dessa forma, o Município de Barra do Bugres recebeu o valor relativo às ações de combate ao Covid-19, conforme quadro a seguir:

Detalhamento Fonte TCE/MT	Descrição do Recurso	Valor Arrecadado (R\$)
-	<b>Mitigação dos efeitos financeiros</b>	-
077000	Transferência de recursos do Programa de Enfrentamento ao Coronavírus - LC 173/2020, art. 5., II (Mitigação dos efeitos financeiros)	R\$ 9.142.352,16
080000	Apoio financeiro prestado pela União aos entes federativos que recebem do FPM (MP n. 938, de 2/4/2020 -Lei n. 14.041/2020) (Mitigação dos efeitos financeiros)	R\$ 1.286.321,54
-	<b>Enfrentamento da pandemia</b>	-
072000	Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares individuais-Coronavirus	R\$ 0,00
073000	Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de bancada-Coronavírus	R\$ 0,00
074000	Ações de saúde para o enfrentamento do Coronavírus - COVID 19	R\$ 2.992.800,03
075000	Auxílio financeiro pela União às santas casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos (Lei n. 13.995/2020)	R\$ 0,00
076000	Transferência de recursos do Programa de Enfrentamento ao Coronavírus - LC 173/2020, art. 5., I	R\$ 506.791,78
-	<b>Outras ações emergenciais</b>	-
078000	Transferência de recursos para aplicação em outras ações emergenciais (Lei n. 14.017/2020)	R\$ 254.054,33

APLIC

122. O valor total dos detalhamentos acima referem-se a R\$ 10.935.465,45 de apoio/auxílios financeiros e R\$ 3.246.854,45 para ações da saúde pública.

123. Ainda, segundo a Secex, constatou-se que totalidade dos recursos



oriundos do Apoio/Auxílio Financeiro a Municípios (Lei 14.041/2020) e da LC 173/2020, no montante de R\$ 11.147.932,97, foram efetivamente contabilizados pela gestão do Município de Barra do Bugres (conforme informações do Sistema Aplic).

## 2.8. Regime Previdenciário

124. A Secex informou que os servidores efetivos do município estão vinculados ao regime próprio de previdência social e os demais ao regime geral (INSS).

125. Com o intuito de promover o desenvolvimento e aprimoramento dos controles sobre os Regimes Próprios de Previdência Social e em observância à Resolução ATRICON nº 05/2018<sup>3</sup> as presentes contas de governo foram instruídas com relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, contendo a análise do **Barra-Prev**, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, a serem analisadas em conjunto aos demais aspectos gerais do parecer prévio do TCE/MT.

126. Foram analisados os atos de administração, notadamente, a adimplência das contribuições previdenciárias e de eventuais parcelamentos efetuados, bem como a apresentação de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, do Ministério da Fazenda, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

127. Em análise prévia, a Secex competente anotou as seguintes irregularidades:

**Quadro 1: Resumo das irregularidades**

Achados de auditoria				
Nº do item do relatório de defesa	Códigos de irregularidade	Reincidência	Mantida (Sim/Não)	Descrição do achado de auditoria
2.1	DA 05. Previdência_Grave	Não	Não	Ausência de repasse por parte da Prefeitura Municipal de contribuição patronal no valor de R\$ 2.157.031,32, conforme Quadro 01 do Relatório Preliminar.
2.2	LB 05. Previdência_Grave	Não	Não	Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária válido.



Fonte: imagem extraída do relatório de previdência, fl. 8

128. No que tange à **irregularidade DA 05** (Ausência de repasse da contribuição patronal, no valor de R\$ 2.157.031,32, competência março a agosto de 2020), coaduna-se com a Secex pelo **saneamento** do referido achado de auditoria, em virtude da formalização do Acordo nº 00494/2020, autorizado pela Lei Municipal nº 2.431/2020, o qual regularizou os recolhimentos das contribuições patronais.

129. Contudo, corroborando com a Secex, não se verificou nos autos qualquer documentação comprobatória da efetiva incapacidade da Prefeitura Municipal em manter os repasses integrais das contribuições patronais devidas ao RPPS do período ora analisado, de modo que não houve a justificativa da necessidade de suspensão dos repasses

130. Por conta disso, entende-se necessária a abertura de tomada de contas ordinária, a fim de **apurar os juros e multas oriundos do atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, dos meses de março a agosto de 2020, o eventual dano ao erário, a responsabilização de quem deu causa ao atraso, bem como apurar a legalidade do Acordo de Parcelamento nº 00494/2020 ante a ausência de comprovação da motivação adequada para a efetiva suspensão do recolhimento do período ora analisado.**

131. Quanto ao achado de auditoria **Item 2.2** (Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária válido), têm-se pelo seu **saneamento**, em sintonia com a Secex, tendo em vista a regularidade do certificado, com validade até 07/04/2021.

132. Por conseguinte, corrobora-se com a conclusão apresentada pela Secex de Previdência, com a sugestão de **recomendação** quanto à abertura de tomada de contas ordinária (item 2.1), pelas razões já expostas.

## 2.9. Regras fiscais de final de mandato

133. No que concerne às outras regras de final de mandato, verificou-se a constituição da comissão de transmissão de mandato, bem como a apresentação do



Relatório Conclusivo, como também: não houve contratação de operação de crédito nos 120 dias que antecedem o final de mandato do Poder Executivo, obedecendo o art. 15, caput, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001; Não houve contratação de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato, obedecendo o art. 38, IV, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 15, § 2º, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

134. Aqui, o MP de Contas associa-se à Secex quanto ao **saneamento das irregularidades 4 (CB 02) e 5 (CB 99)**, e seus respectivos achados de auditoria, quais sejam:

**4) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

**4.1)** Há divergências de integridade numérica nos saldos de exercícios anteriores apresentados no Balanço Financeiro de 2020, acarretando a inconsistência desta Demonstração Contábil.

**4.2)** Há divergências de integridade numérica nos saldos de exercícios anteriores apresentados na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) de 2020, acarretando a inconsistência desta Demonstração Contábil

**5) CB99 CONTABILIDADE\_GRAVE\_99. Irregularidade referente à Contabilidade, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.**

**5.1)** O Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e o Quadro das Contas de Compensação, quadro auxiliares obrigatórios que compõem o Balanço Patrimonial, não foram elaborados tempestivamente, publicados e apresentados ao Tribunal de Contas.

**5.2)** Não houve elaboração tempestiva, publicação e apresentação da Demonstração dos Fluxos de Caixa na prestação das Contas Anuais de Governo de 2020.

135. De fato, deve-se registrar que não cabe a responsabilização da gestão exercida pelo Sr. Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho no ano de 2020 no Município de Barra do Bugres, tendo em vista que, nos exercícios financeiros em que há transição/sucessão de mandatos eletivos, que é o caso dos exercícios de 2020/2021, compete ao mandatário sucessor **elaborar e apresentar** ao TCE-MT as Contas Anuais de



Governo que estiveram sob a gestão do mandatário sucedido.

136. Tal norma decorre do contido na Resolução Normativa nº 19/2016-TP, a qual se transcreve:

**RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 19/2016 – TP, de 21-06-2016**

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.  
(...)

Art. 11. A prestação de contas do exercício que se finda deve ser elaborada e apresentada pelo gestor sucessor, não lhe cabendo responsabilidade pelos atos praticados pelo ex-mandatário.  
Parágrafo único. Deve ser facultado aos mandatários sucedidos acompanhar, pessoalmente ou por representante designado, a elaboração da prestação de contas referida no caput deste artigo.

137. Como asseverado, o novo mandatário eleito que sucedeu ao Sr. Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho na gestão do Município de Barra do Bugres, a partir de 01/01/2021, é o Sr. Divino Marques dos Santos, sendo que este deveria ter zelado pela regularidade/integridade das Demonstrações Contábeis inseridas na prestação de contas de 2020 encaminhada ao TCE-MT.

138. Assim, é firme a conclusão de não atribuição da responsabilidade pelos achados à gestão do Sr. Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho.

139. Ainda sobre o exame de regras de final de mandato, a Secex anotou a seguinte irregularidade:

**2) DA01 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_01. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).**

**2.1) Houve a contração de obrigações de despesas nos últimos 8 (oito) meses do ano de 2020 sem a existência de suficiente Disponibilidade Financeira (Caixa) para adimpli-las no exercício seguinte.**



140. A Secex constatou que o gestor do Poder Executivo do Município de Barra do Bugres autorizou a contratação de despesas, nos últimos 2 (dois) quadrimestre do ano de 2020 (último ano de seu mandato), no valor de R\$ 2.912.563,82, sem a existência da respectiva disponibilidade financeira nas fontes/destinações de recursos 00 (R\$ 1.813.688,27), 01 (R\$ 202.595,42), 02 (R\$ 788.958,22) e 18 (R\$ 107.321,91), descumprindo os ditames do artigo 42, caput, e parágrafo único, da LRF.<sup>4</sup>

141. A auditoria observou que a análise dos ditames do artigo 42, *caput*, e parágrafo único, da LRF, considerou exclusivamente as obrigações de despesas que foram efetivamente registradas/contabilizadas e encaminhadas por meio do Sistema Aplic.

142. Em sua **defesa**, o gestor argumentou sobre a Disponibilidade de Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados, no importe de R\$ 5.357.922,73, como também alega que os Restos a Pagar não processados devem ter suas anulações promovidas no exercício seguinte, pois não prestado o serviço ou não entregue o produto solicitado.

143. Após análise da defesa apresentada, **a Secex manteve a irregularidade, da natureza gravíssima.**

144. Segundo a Secex, a alegação de disponibilidade positiva representa o somatório compensatório entre todas as fontes/destinações de recursos movimentadas, inclusive aquelas que refletem saldos de recursos com aplicações vinculadas específicas (em atendimento às disposições do artigo 8º, parágrafo único, da LRF), a exemplo das fontes: 22 - Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse - Educação (saldo positivo de R\$ 443.793,12); 24 - Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (saldo positivo de R\$ 3.418.816,96); 29 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (saldo positivo de R\$ 1.242.855,37); e, 46 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos

<sup>4</sup> Vide Quadro 12.3 do Relatório preliminar de auditoria (Doc. nº 186195/2021)



de Saúde ((saldo positivo de R\$ 796.403,64).

145. Ademais, a Secex apresenta explicações constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 10ª edição, aprovado pela Portaria nº 286/2019 editada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, págs. 634-638, o qual se transcreve:

Na verificação da possibilidade de inscrição em restos a pagar não processados, da disponibilidade de caixa bruta devem ser deduzidas as despesas inscritas em restos a pagar processados, as despesas inscritas em restos a pagar não processados em exercícios anteriores e as demais obrigações de despesa que não tenham passado pela execução orçamentária.

(...)

De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. Para cumprimento da regra, o limite a ser observado é o de disponibilidade de caixa, considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Para que essas despesas possam ser pagas, é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações.

(...)

Os Restos a Pagar constituem compromissos financeiros exigíveis e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. As despesas empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro, não canceladas pelo processo de análise e depuração e, que atendam aos requisitos previstos em legislação específica, devem ser inscritas em Restos a Pagar.

**Para que a despesa seja empenhada, liquidada, paga ou inscrita em restos a pagar, deve, anteriormente, ter sido compatibilizada e adequada à LOA, à LDO e ao PPA, ter sido efetuada a devida programação financeira e a adequada estimativa orçamentário-financeira seguindo os procedimentos licitatórios devidos.**

Para uma obra ser licitada, deve haver, ainda, projeto básico, projeto executivo e normas de execução dessa obra, que incluirão um cronograma de execução, bem como dotação orçamentária necessária à licitação, tão somente, no exercício financeiro.

**Portanto, os restos a pagar constituem instituto que somente existe em consequência da execução orçamentário-financeira da despesa referente à parcela do orçamento empenhada e pendente de pagamento no encerramento do exercício, sendo que a parcela liquidada será inscrita em restos a pagar processados e a pendente de liquidação, em Restos a Pagar Não Processados. (grifou-se)**



146. Vale dizer que, para fins de aplicação do artigo 42 da LRF, o conceito de Restos a Pagar deve abranger os liquidados (processados) e não liquidados (não processados), e estas obrigações de despesas devem ser consideradas pelo “estoque”, ou seja, incluindo-se aquelas obrigações inscritas em exercícios anteriores.

147. A Secex conclui-se que os Restos a Pagar, processados ou não processados, representam compromissos financeiros advindos de obrigações de despesas, devendo serem considerados para a verificação do cumprimento da vedação inserida no artigo 42 da LRF

148. **Coaduna-se com o entendimento da Secex pela manutenção da irregularidade.**

149. É necessário destacar que, Para efeito de verificação do cumprimento das disposições constantes no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a relação entre a assunção de obrigação de despesa e a suficiente disponibilidade de caixa deve ser calculada, individualmente, por fontes de recursos.

150. Neste ponto, **incluem-se como assunção de obrigação de despesa tanto os restos a pagar processados quanto os não processados**, inscritos no exercício.

151. Ademais, para a aplicação das disposições do artigo 42, parágrafo único, da LRF, a existência de Disponibilidade Líquida de Caixa antes da inscrição dos Restos a Pagar não é balizador para determinação de eventuais contrações de despesas, nos últimos 2 (dois) quadrimestre do ano, sem a existência de recursos suficientes para serem honrados.

152. Como bem exposto pela Secex:

Nesse contexto, é importante salientar que a consideração dos Restos a Pagar totais, processados ou não, na determinação da Disponibilidade Líquida de Caixa, é medida que se impõe. Isso porque, em observância ao princípio do equilíbrio orçamentária entre receitas e despesas, todo o montante de *em tese* Restos a



Pagar já deveria estar suficientemente amparado por recursos oriundos da arrecadação das receitas do período, partindo do pressuposto de que não deve haver déficit orçamentário em cada exercício (situação legalmente buscada). Ou seja, os Restos a Pagar inscritos nascem da execução de despesas que já oneraram as receitas arrecadadas no exercício de referência.

Ademais, a aplicação do artigo 42 da LRF, e seu parágrafo único, não se assenta especificamente na gestão/fluxo de Restos a Pagar, mas em contrações de despesas, nos últimos 2 (dois) quadrimestre do ano, sem a existência de recursos suficientes para serem honrados, e isso ocorreu na gestão do Município de Barra do Bugres no exercício de 2020, conforme devidamente demonstrado às páginas 72-74 e nos apêndices F, G, H e I, do Relatório Técnico Preliminar.

Aliás, conforme as informações apresentadas nesses apêndices, constata-se que 90,50% do total da contração de despesas (no valor de R\$ 2.635.925,50) sem a existência da respectiva disponibilidade financeira, havia sido liquidado no próprio exercício de 2020.

153. Por fim, é importante destacar que, mesmo que o município fosse alcançado pelo estado de calamidade pública nacional<sup>5</sup>, não se aplica a dispensa de vedação constante do inciso II do § 1º do artigo 65 da LRF, em virtude de o descumprimento do artigo 42 não ter sido ocasionado pela ausência de recursos destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, e sim por desequilíbrios financeiros históricos registrados desde exercícios anteriores.

154. Pelo exposto, considerando a **manutenção da irregularidade 2 (DA 01)**, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que abstenha-se de contrair obrigações de despesas nos últimos 8 (oito) meses do ano de 2020 sem a existência de suficiente Disponibilidade Financeira (Caixa) para adimpli-las no exercício seguinte, em estrito cumprimento ao art. 42, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

<sup>5</sup> Vide Resolução de Consulta nº 11/2021 (Item 1). Disponível em [11 -14.272-7-2020.pdf \(tce.mt.gov.br\)](http://www.tce.mt.gov.br/11-14.272-7-2020.pdf)



### 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

#### 3.1. Análise global

155. No exercício de 2020, a Secex competente apurou a ocorrência, em sede preliminar, das irregularidades classificadas como: **AA04, DA01, DA02, CB02, CB99, DB08, DB99, FB03, FB13, NB05, CC07, FC13.**, sendo **sanadas** somente as irregularidades **CB02 (item 4) e CB99 (Item 5)**. Os demais apontamentos foram **mantidos**, tendo este *parquet* concordado com as conclusões da Secex.

156. No tocante ao **RPPS**, foram apontadas as irregularidades **CB02 (Item 4) e LB99 (Item 5)**, tendo sido **sanadas**, com sugestão de recomendações.

157. Para verificar as providências adotadas quanto às recomendações relativas a contas anuais anteriores, observa-se que os Pareceres prévios nºs. 83/2021 (Exercício 2018) e 111/2021 (Exercício 2019) foram publicados no Diário Oficial de Contas, respectivamente, em 11/06/2021 e 21/07/2021. Portanto, não houve tempo hábil para que o atual gestor do Município de Barra do Bugres tivesse tomado ciência e/ou implementado as Determinações e Recomendações contidas nos referidos Pareceres.

158. No exercício de 2020, tal qual em 2019, o Executivo de Barra do Bugres ultrapassou o limite máximo de 54% para gastos com pessoal (Item 1 – AA04) irregularidade de natureza gravíssima a ser ponderada firmemente na apreciação destas contas.

159. Além dessa irregularidade, outras ocorrências de natureza gravíssima (item 2 DA01, item 3 DA02) concorreram de forma direta para que o município não apresentou resultados satisfatórios nas áreas econômica, fiscal, financeira, orçamentária e de planejamento.

160. Dessa forma, a partir de uma análise global, as irregularidades remanescentes são suficientes para macular a gestão em tela, principalmente pelo



rompimento dos limites de gastos com pessoal, contração de despesas nos 2 quadrimestres anteriores ao final do mandato e a ocorrência de déficit de execução orçamentária, agravada pelo déficit financeiro na fonte 00 (recursos ordinários).

161. Portanto, considerando a avaliação do **Ministério Público de Contas** e tendo em mente que **foram mantidas 3 irregularidades gravíssimas (AA04, DA01, DA02)**, tal situação enseja a emissão de parecer prévio **contrário** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, 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 Normativa TCE/MT nº 10/2008.

### 3.2. Conclusão

162. 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), **manifesta-se:**

a) pela emissão de parecer prévio **CONTRÁRIO** à aprovação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Barra do Bugres**, referentes ao **exercício de 2020**, sob a administração da **Srª Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho**, 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 Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo **saneamento** das irregularidades **4 (CB02 - Achados 4.1 e 4.2) e 5 (CB99 - Achados 5.1 e 5.1); dos Achados 1..1 e 2.1 (RPPS);**

c) pela **manutenção** das irregularidades **1 (AA04), 2 (DA01), 3 (DA02), 6 (DB08), 7 (DB99), 8 (FB03), 9 (FB13), 10 (NB05), 11 (CC07), 12 (FC13);**

d) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, §



1º, da Lei Orgânica do TCE/MT. para que, quando do julgamento das referidas contas, determine/recomende a(o) Chefe do Poder Executivo que:

**d.1)** proceda à elaboração das Peças de Planejamento em conformidade com os preceitos constitucionais e legais, especialmente no tocante ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (**Irregularidade 9 – FB13**);

**d.2)** promova a abertura de créditos adicionais somente após prévia autorização legislativa e devida indicação dos recursos correspondentes, seja por excesso de arrecadação, superávit ou anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito, nos termos do art. 167, II, da CF e art. 43, da Lei nº 4.320/1964 (**Irregularidade 8 – FB 03**);

**d.3)** edite as leis orçamentárias municipais em obediência ao princípio da exclusividade, não disondo sobre matéria estranha ao PPA, LDO e LOA (**Irregularidade 12 – FC 13**);

**d.4)** promova o acompanhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 53, inciso III), comparando as receitas realizadas com as previstas para o período, adotando, se necessário, em caso de aquelas apresentarem baixa efetividade, especialmente as de transferências correntes, o contingenciamento das despesas e da movimentação financeira (**Irregularidade 03 – DA 02**);

**d.5)** proceda à fixação de notas metas de resultado primário que sejam compatíveis com a conjuntura econômica municipal, como norte à sua atuação (**Irregularidade 07 – DB 99**);

**d.6)** adote providências para redução dos gastos totais com pessoal do Município de Barra do Bugres, com fulcro no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 169 da Constituição Federal (**Irregularidade 01 – AA 04**);

**d.7)** realize tempestivamente audiência pública durante o processo de elaboração e discussão da LOA, como também publique a LDO E LOA em meios



oficiais, inclusive os seus anexos obrigatórios, com indicação de endereço eletrônico em que os anexos obrigatórios podem ser acessados pelos cidadãos (**Irregularidade 06 – DB 08**);

**d.8)** publique as alterações orçamentárias e as demonstrações contábeis também na imprensa oficial e não só no Portal Transparência, haja vista que as formas de publicação não são alternativas, mas, sim, cumulativas (**Irregularidade 10 – NB 05**);

**d.9)** abstenha-se de contrair obrigações de despesas nos últimos 8 (oito) meses do ano de 2020 sem a existência de suficiente Disponibilidade Financeira (Caixa) para adimpli-las no exercício seguinte, em estrito cumprimento ao art. 42, da Lei Complementar nº 101/2000-LRF (**Irregularidade 02 – DA 01**);

**d.10)** que proceda ao cumprimento das regras relativas à transmissão dos cargos eleitorais estabelecidas em Resolução do TCE/MT (Resolução Normativa nº 07/2008);

**f)** pelo acolhimento das recomendações técnico-contábeis expedidas pela Secex no relatório de auditoria (Doc. nº 186195/2021).

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 03 de dezembro de 2021.**

(assinatura digital<sup>6</sup>)  
**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

6. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.