



PROCESSO Nº : 10.096-0/2020 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA NOVA DOURADA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
GESTOR : JOSE OCIMAR GOMES DA SILVA AGUIAR
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 6.242/2021

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2020. PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA NOVA DOURADA. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. REGISTROS CONTÁBEIS INCORRETOS SOBRE FATOS RELEVANTES. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES EM EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. PEÇAS DE PLANEJAMENTO (PPA, LDO, LOA) ELABORADAS EM DESACORDO COM OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESCUMPRIMENTO DAS REGRAS RELATIVAS À TRANSMISSÃO DE CARGOS ELEITORAIS ESTABELECIDAS EM RESOLUÇÃO DO TCE-MT. PREVIDÊNCIA: SERVIDORES VINCULADOS AO RGPS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Serra**



Nova Dourada referentes ao exercício de 2020, sob a gestão do **Sr. Jose Ocimar Gomes da Silva Aguiar**.

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; 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 que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Conforme o item 6.4.1 do relatório técnico preliminar, os servidores efetivos do município estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), razão pela qual não constam apontamentos específicos sobre a gestão do Regime Próprio de Previdências dos Servidores (RPPS), consoante diretrizes da Resolução ATRICON nº 05/2018.

5. 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.

6. 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.

7. O Processo nº 50.386-0/2021, 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.

8. Já os processos nº 198-8/2020 e 196-1/2020 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.

9. A **Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo** apresentou o **relatório preliminar de auditoria** (documento digital 166634/2021), por meio do qual constatou a presença das seguintes irregularidades:

JOSE OCIMAR GOMES DA SILVA AGUIAR - 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) Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de 8797080,92 , correspondente a 59,27% da RCL, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF. - Tópico - 6.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

2) 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).

2.1) Não houve o Registro Contábil dos Repasses recebidos para enfrentamento da Pandemia em conformidade com as Orientações e Regras do sistema APLIC. - Tópico - 4.1.4. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS

3) 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).

3.1) Em consulta efetuada ao Portal <https://sic.tce.mt.gov.br/122>, acesso



em 25 de agosto de 2020 e buscas no sistema APLIC não foram localizados o Convite de Convocação da sociedade, para participação na realização da audiência pública da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2020 do município de Serra Nova Dourada, em descumprimento ao art. 48, § 1º, Inciso I da LRF. - Tópico - 2.1. Audiências Públicas (Art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal)

3.2) Em consulta à Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO do município de Serra Nova Dourada, nos meios oficiais e portal da transparência do município, verificou-se a ausência nas publicações dos Anexos Obrigatórios I, II e III, que fazem parte integrante à Lei. - Tópico - 2.2. Publicação e Ampla Divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal)

4) 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).

4.1) Houve abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação na Fonte de Recursos 1.24, Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (não relacionados à educação/saúde/assistência social), no valor de R\$ 281.862,27. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5) 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).

5.1) O Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta metas para o exercício de 2022. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

5.2) A Lei Orçamentária Anual - LOA/2020 do município de Serra Nova Dourada, não destaca o Orçamento Fiscal. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

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

6.1) Não houve a constituição da comissão de transmissão de mandato e nem a apresentação do Relatório Conclusivo. - Tópico - 8.1. COMISSÃO DE TRANSMISSÃO DE MANDATO



10. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi citado (documento digital 259583/2021) para apresentar defesa, tendo se manifestado através do documento digital 259584/2021.

11. Diante das alegações apresentadas em defesa, a equipe de auditoria emitiu **relatório técnico conclusivo** (documento digital 262623/2021) por meio do qual analisou as razões defensivas e opinou pela manutenção de todas as irregularidades.

12. Instado a apresentar as **alegações finais** (documento digital 262762/2021), o responsável deixou transcorrer o prazo sem apresentar novos fundamentos de defesa.

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).

2. FUNDAMENTAÇÃO

14. 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.

15. 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, 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.

16. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a



conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

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

Art. 3º [...]

§1º [...]

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.

18. 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.

19. 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.

20. 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 LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, 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.

21. 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.

22. No caso vertente, as contas anuais de governo do **Município de Serra Nova Dourada**, relativas ao exercício de 2020, **reclamam pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, com recomendações.**

23. 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 - Aspecto Gerais



2.1.1. Das irregularidades apuradas

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) Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de 8797080,92 , correspondente a 59,27% da RCL, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF. - Tópico - 6.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

24. O **relatório técnico inaugural** aponta que o executivo Municipal não respeitou o limite estabelecido pelo art. 20, inc. III, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal.

25. De acordo com os cálculos apresentados no Anexo 9 (Quadros 9.3 e 9.4 do relatório preliminar), a unidade instrutiva aduz que o Poder Executivo do Município realizou, em 2020, despesas com pessoal em montante equivalente à **59,27%** da Receita Corrente Líquida (RCL ajustada), percentual este acima do limite máximo fixado no art. 20, III, "b", da LRF (54% da RCL). Em consequência, aponta que houve também o descumprimento do percentual do município.

26. Em **defesa**, o gestor aduz que o ano de 2020 foi atípico, e que pandemia do COVID-19 obrigou os gestores a contratarem inúmeros profissionais da saúde para atender a grande demanda.

27. Segue afirmando que a folha de pagamento já estava no limite e com a pandemia foi obrigado a contratar mais profissionais e com a grande demanda por essa mão de obra, foi pago horas extras, adicional noturno e valores acima do normal, por causa da lei da oferta e da procura.

28. Em **análise técnica da defesa**, a equipe de auditores se resumiu a esclarecer que "A defesa não apresentou justificativas e documentos suficientes para afastar a irregularidade."

29. Não foram juntadas alegações finais.



30. Por sua vez, o **Ministério Público de Contas** acompanha integralmente o entendimento da unidade instrutiva.

31. Ocorre que, por força do art. 169 da Constituição Federal¹, **os limites e definições acerca das despesas com pessoal devem ser estabelecidas em lei complementar**, norma de caráter integrativo dos dispositivos constitucionais de eficácia limitada.

32. Nesse sentido, a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) visou impor o controle de gastos da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação desses entes da Federação, estabelecendo, em especial, as definições aplicáveis aos gastos de pessoal, uma vez que possui extrema relevância na saúde financeira do ente, e de que forma será exercido seu controle.

33. Visando dar cumprimento ao mandamento constitucional do art. 169 da Constituição Federal, o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece limites globais para os entes federativos, aduzindo:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (grifo nosso)

34. Por sua vez, o art. 20, também da Lei de Responsabilidade Fiscal traz o detalhamento da repartição, entre os poderes, dos limites de gastos estabelecidos no

¹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em **lei complementar**.



art. 19, estando, para o caso dos municípios, essa divisão consolidada no inciso III. Veja-se:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grio nosso)

35. Resta evidenciado, portanto, a existência de parâmetros objetivos e cuja origem tem assento constitucional, já que a previsão de seu estabelecimento em Lei Complementar, foi expressamente previsto pelo art. 169, da Constituição Federal.

36. No caso concreto, conforme demonstrado no relatório preliminar de auditoria, a Receita Corrente Líquida do exercício totalizou R\$ 14.840.449,95 (quatorze milhões, oitocentos e quarenta mil quatrocentos e quarenta e nove reais e noventa e cinco centavos), já a despesa com pessoal atingiu o montante de R\$ 8.797.080,92 (oito milhões, setecentos e noventa e sete mil e oitenta reais e noventa e dois centavos), o que representa **59,27%** da Receita Corrente Líquida (Quadros 9.3 e 9.4).

37. O gestor basicamente reconheceu a existência da irregularidade e não trouxe aos autos contestações acerca do cálculo efetuado pela equipe de auditores, limitando-se a narrar as dificuldades da gestão em lidar com a pandemia ocasionada pela propagação do Coronavírus, que são dificuldades enfrentadas por todos os gestores, sendo que nem todos eles incorreram no mesmo problema.

38. Portanto, o gasto com pessoal da Prefeitura de Serra Nova Dourada, no exercício de 2020, não respeitou o limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc.



III, “b” da LRF.

39. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade AA04**.

40. Por fim, o **Ministério Público de Contas** opina no sentido de que seja expedida **recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo que **observe** os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, sobretudo aqueles constantes do art. 20, III, “b”.

2) 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).

2.1) Não houve o Registro Contábil dos Repasses recebidos para enfrentamento da Pandemia em conformidade com as Orientações e Regras do sistema APLIC. - Tópico - 4.1.4. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS

41. O **relatório técnico preliminar** detecta que não houve o correto Registro Contábil dos repasses recebidos para enfrentamento da Pandemia em conformidade com as Orientações e Regras do sistema APLIC.

42. Segundo o mencionado relatório, o Banco do Brasil disponibiliza no seu site valores repassados pela União aos entes municipais, dentre estes as receitas ao Apoio Financeiro aos Municípios referentes aos detalhamentos de fontes do Sistema APLIC 80000, 76000 e 77000.

43. A unidade técnica informa que o total desses valores disponibilizados pelo Banco do Brasil, no decorrer do exercício de 2020, foram comparados com os valores registrados como receita arrecadada pela Prefeitura, sendo demonstrados a seguir:



Município de Serra Nova Dourada/2020			
Períodos	PFEC Inc I (076000)	PFEC Inc II (077000)	Apoio Fin. Mun. (080000)
01/01/2020 a 29/02/2020	0,00	0,00	0,00
01/03/2020 a 30/04/2020	0,00	0,00	41.592,11
01/05/2020 a 30/06/2020	5.974,46	107.910,25	206.315,65
01/07/2020 a 31/08/2020	11.948,92	215.820,50	129.246,35
01/09/2020 a 31/10/2020	6.030,17	108.442,00	185.024,11
01/11/2020 a 31/12/2020	0,00	0,00	0,00
TOTAL	23.953,55	432.172,75	562.178,22

44. Com base no exposto, a equipe técnica aponta a irregularidade CB02, referente à divergência entre os valores de receitas municipais informadas no Sistema APLIC e aqueles disponibilizados pelo Banco do Brasil.

45. Em **defesa**, o gestor utilizou o argumento de que não seria responsável pela irregularidade, já que o município conta com contador concursado.

46. No **relatório técnico de defesa**, a equipe de auditoria manteve a irregularidade argumentando que:

A defesa não apresentou justificativas e documentos suficientes para afastar a irregularidade.

Registra-se que essas ausências de registros contábeis ofenderam diretamente a adequação, a fidedignidade e a integridade das Demonstrações Contábeis do exercício de 2020 do Município, e, indiretamente, as normas brasileiras e os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública.

47. Não foram apresentadas **alegações finais**.

48. O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, concorda com o



entendimento da equipe de auditoria, pela manutenção da irregularidade.

49. As Resoluções Normativas nº 04/2020 e 08/2020, que dispõem sobre os 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), são oriundas de um esforço desta Corte de Contas em operacionalizar as Notas Técnicas nº 12774/2020 e 21231/2020, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

50. Todo esse conjunto de normas, por sua vez, é decorrente de uma sucessão de atos dos referidos órgãos de controle, com o objetivo de garantir um controle externo saudável e específico para verbas que tiveram a finalidade de combate à pandemia ocasionada pelo COVID – 19.

51. Para que se entenda melhor a situação, seque o itinerário de produção normativa.

52. Com a Nota Técnica nº 12774/2020, de 07/04/2020, foi recomendada a criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas ao COVID-19, facilitando a gestão dos recursos e a futura prestação de contas pelos entes responsáveis por tais verbas.

53. No que tange a classificação das receitas, a nota recomendou que fossem observadas as classificações já utilizadas para o tipo de transferência recebida ou recurso arrecadado, **podendo ser criado um detalhamento na classificação por fonte de recursos que permita identificar a destinação do recurso ao enfrentamento à pandemia, possibilitando também o controle das despesas utilizadas nesse enfrentamento.**

54. Assim, com base nessa Nota Técnica, o TCE-MT publicou a Resolução Normativa nº 04/2020, em 05/05/2020, estabelecendo que:

Art. 2º 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 as seguintes medidas:

I - No âmbito estadual, criar unidade gestora específica para contabilização e gestão das receitas e despesas relacionadas ao enfrentamento do Covid-19;

II - No âmbito municipal, criar programas específicos para contabilização das despesas relacionadas ao enfrentamento do Covid-19 e **utilizar o detalhamento da fonte de recursos 074000** – “Ações de saúde para o enfrentamento do Coronavírus - Covid-19”, criado no Sistema Aplic, para identificar os recursos transferidos para esta finalidade; (grifo nosso)

55. Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 04/2020 tratou das despesas relacionadas ao enfrentamento do COVID-19, vinculando-as ao detalhamento de fonte 074000, visando identificar, também, os recursos transferidos para essa finalidade, estando em concordância com a Nota Técnica publicada pela STN em abril e vigente até aquela data.

56. Já em 02 de junho de 2020, a STN publicou a Nota Técnica SEI nº 21231, na qual reforça o entendimento dado na Nota anterior e definindo que por se tratar de recursos sem vinculação específica não há a necessidade de criação de fonte de recurso específica para sua classificação.

57. Mais uma vez buscando operacionalizar a nota emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional, este Tribunal de Contas agiu emitindo a Resolução Normativa nº 08/2020, que por sua vez alterou a Resolução Normativa nº 04/2020, retirando o texto específico que trata da criação do detalhamento de fonte 074000, e definindo apenas que as despesas relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 deveria ser registradas em ações específicas, assim como deveria ser utilizadas detalhamentos de fonte específicos, criados no sistema APLIC, para identificar os recursos recebidos para essa finalidade. Veja-se a redação final do art. 2º, da Resolução Normativa nº 04/2020:

Art. 2º 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 as seguintes medidas:

I - No âmbito estadual, criar unidade gestora específica para



contabilização e gestão das receitas e despesas relacionadas ao enfrentamento do Covid-19;

II. no âmbito municipal, criar programas ou ações específicas para contabilização das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid19 **e utilizar detalhamentos de fonte específicos, criados no Sistema Aplic, para identificar os recursos recebidos para essa finalidade; (grifo nosso)**

58. Perceba-se, portanto que foi retirado do texto a especificidade criação do detalhamento de fonte 074000, mas estabelecido que seriam criados detalhamentos de fonte específicos para contabilização das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid19.

59. Dessa forma, foi criado o detalhamento de fonte 076000 – Transferências de recursos referidos no inciso I, do art. 5º, da LC 173/2020 (que, inclusive, se confunde com o detalhamento de fonte 74000 anteriormente criado); o detalhamento 077000 – Transferências de recursos referidos no inciso II, art. 5º, da LC 173/2020; e o detalhamento 080000 – Apoio financeiro prestado pela União oriundos da MP nº 938/2020 e da Lei nº 14.041/2020,

60. Observando o texto da Resolução Normativa 08/2020, realmente não se extrai a obrigatoriedade da gestão criar fontes específicas para os recursos não vinculados, mas fica absolutamente claro que o gestor deveria contabilizar os recursos recebidos, nas fontes criadas pelo Tribunal de Contas, para cada um dos repasses.

61. No caso dos autos, o que se evidencia é uma completa falta de cuidados do gestor com a correta prestação de informações a este Tribunal de Contas, uma vez que em nenhuma das fontes sequer, houve indicação de cumprimento, com a respectiva contabilização no sistema Aplic (observe-se que no quadro apresentado pela equipe de auditoria, todas as fontes contam com contabilização zero).

62. Além disso, eventuais dificuldades ou confusões sobre interpretação de comunicados e resoluções expedidas por este Tribunal pode ser objeto de questionamento prévio que possibilite o esclarecimento, não se podendo cogitar que o silêncio do gestor sobre isso, venha a gerar saneamento de irregularidades.



63. Por fim, com relação ao argumento específico de que o gestor não teria responsabilidade sobre registros contábeis do município, andou bem a equipe de auditoria ao lembrar que a apresentação de Demonstrações Contábeis consistentes, fidedignas e elaboradas com observâncias às normas legislativas gerais pertinentes insere-se no contexto geral de Prestação de Contas de Governo, sendo obrigação inerente ao exercício do cargo de Chefe do Poder Executivo zelar pela regularidade e aderência dessas Demonstrações produzidas a partir dos serviços de contabilidade de cada ente.

64. É nesse sentido a jurisprudência deste Tribunal de Contas:

Contabilidade. Registros contábeis. Divergências. Saldo ajustado de contas contábeis e saldo ajustado de banco. **1. Compete ao gestor municipal responsável, juntamente com o setor contábil, efetuar o controle e o registro fidedigno das demonstrações contábeis na elaboração da contabilidade do município, de maneira a evitar divergências entre o saldo ajustado de contas contábeis e o saldo ajustado de banco. Havendo divergências ou alterações, deverão ser respaldadas por documentos que as justifiquem, a fim de que possíveis inconsistências não comprometam o plano de trabalho aprovado e os limites financeiros para a sua execução.** 2. A transparência e a veracidade das demonstrações contábeis são elementos indispensáveis para uma Administração eficiente e proba, haja vista que elas permitem o acompanhamento da execução orçamentária, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros, bem como a verificação dos créditos adicionais autorizados. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Parecer Prévio nº 4/2020- TP. Julgado em 17/02/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/03/2020. Processo nº 16.716-9/2018). grifo nosso

65. Pelo exposto, sugere-se a **manutenção do apontamento**, com sugestão para que o Poder Legislativo Municipal **determine** ao Chefe do Poder Executivo para que que **aprimore** os registros as receitas ao Apoio Financeiro aos Municípios referentes as fontes 76000 (PFEC Inc I), 77000 (PFEC Inc II) e 80000 (Apoio Fin. Mun), obedecendo as Resoluções Normativas nº 04/2020 e 08/2020 deste Tribunal de Contas.



3) 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).

3.1) Em consulta efetuada ao Portal <https://sic.tce.mt.gov.br/122>, acesso em 25 de agosto de 2020 e buscas no sistema APLIC não foram localizados o Convite de Convocação da sociedade, para participação na realização da audiência pública da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2020 do município de Serra Nova Dourada, em descumprimento ao art. 48, § 1º, Inciso I da LRF. - Tópico - 2.1. Audiências Públicas (Art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal)

3.2) Em consulta à Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO do município de Serra Nova Dourada, nos meios oficiais e portal da transparência do município, verificou-se a ausência nas publicações dos Anexos Obrigatórios I, II e III, que fazem parte integrante à Lei. - Tópico - 2.2. Publicação e Ampla Divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal)

66. O **relatório técnico preliminar** aponta, em relação ao **item 3.1**, A LDO referente ao exercício de 2020 foi elaborada e aprovada sem a convocação para a participação da população, conforme determina o artigo 48, § 1º, I, da LRF.

67. Com relação ao **item 3.2**, que não houve a disponibilização dos anexos da LDO nos meios oficiais, nem tampouco no Portal da Transparência da Prefeitura, em desacordo com o art. 48 da LRF e art. 37 da Constituição Federal (CF).

68. A **defesa** repetiu o argumento de que não tem responsabilidade sobre a transparência dos atos, e que ela caberia ao contador concursado do município.

69. Em análise às informações trazidas pela defesa, a **SECEX manteve o apontamento**, já que a elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento insere-se no contexto geral de Prestação de Contas de Governo sendo obrigação inerente ao exercício do cargo de Chefe do Poder Executivo, conforme estabelece o art. 2º da Resolução Normativa TCE-MT nº 01/2019-TP.

70. Como adiantado em relatório, não foram apresentadas **alegações finais**.

71. O **Ministério Público de Contas** coaduna integralmente com o entendimento da unidade instrutiva.

72. É imposição do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal a ampla



divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

73. A referida norma é a regulamentação do art. 163 da Constituição Federal, ao dispor sobre os princípios e normas de finanças públicas e estabelecer um regime de gestão fiscal responsável. Nessa senda, a LRF concretiza diretamente a transparência administrativa, pois estabelece os meios através dos quais se pode assegurar a transparência da gestão fiscal, tais como o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (parágrafo único do art. 48).

74. No presente caso não há documento hábil a demonstrar a realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes orçamentárias, conforme determina o artigo 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

75. Também não existe qualquer esforço de defesa com relação a comprovar atos que busque comprovar a publicação dos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO do município de Serra Nova Dourada, nos meios oficiais e portal da transparência do município.

76. Com relação ao repetitivo argumento de que não cabe ao gestor a responsabilidade dos atos apurados em conta de governo, falecem constantemente diante da constatação de que a governança é sim, em todos os seus aspectos, responsabilidade do gestor, não podendo ele querer se eximir da culpa de todo e qualquer ato, sem o mínimo de esforço apto a demonstrar que, pelo menos, adotou postura proativa e diligente para que os problemas de sua gestão não ocorressem.

77. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** sugere a **manutenção da irregularidade DB08**, com expedição de **recomendação** à Câmara Legislativa 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 de governo, para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que **realize** a convocação da sociedade para a participação em audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, na forma do art. 48, §1º, I, da LRF; e **divulgue**, tanto em meios oficiais, quanto em meio eletrônico de acesso público, todas as informações exigidas pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4) 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).

4.1) Houve abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação na Fonte de Recursos 1.24, Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União (não relacionados à educação/saúde/assistência social), no valor de R\$ 281.862,27. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

78. Neste tópico, a SECEX competente assevera que foi constatada a inexistência de recursos no valor de R\$ 281.862,27 (duzentos e oitenta e um mil oitocentos e sessenta e dois reais e vinte e sete centavos) na fonte de recursos "1.24", utilizada para abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, conforme demonstrado no quadro a seguir:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA NOVA DOURADA					
CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS POR EXCESSO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA NA FONTE: 1.24					
LEIS E DECRETOS AUTORIZATIVOS					
Lei_Numero	Decr_numero	Val_Suplementar	Val_Especial	Val_Excesso	Fonte de Recursos
00365/2020	00077/2020	0,00	116.000,00	116.000,00	1.24
00366/2020	00131/2020	165.862,27	0,00	165.862,27	1.24
TOTAL GERAL		165.862,27	116.000,00	281.862,27	
Fonte: APLIC>Peças de Planejamento>Créditos Adicionais>Alterações orçamentárias/leis e fontes					

79. Uma vez mais a **defesa** alega que que não tem responsabilidade sobre



a transparência dos atos, e que ela caberia ao contador concursado do município.

80. Em **análise técnica da defesa**, a SECEX de Receita e Governo assevera que o gestor deve acompanhar a tendência da arrecadação para verificar se o excesso de arrecadação realmente se concretizaria, para dar suporte a abertura de créditos adicionais, por fonte/destinação de recursos.

81. Ademais, ressalta que, nos termos da Resolução de Consulta nº 26/2015, 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.

82. Assim, entende que a defesa não apresentou nenhuma justificativa ou juntou documentos comprobatórios que descaracterizassem a irregularidade apontada nos autos, opinando pela **manutenção do achado de auditoria**.

83. Não foram apresentadas **alegações finais**.

84. O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, entende que a irregularidade FB03 se configurou nos autos.

85. No âmbito deste Tribunal, a Resolução de Consulta nº 26/2016 dispôs sobre a relação entre créditos adicionais e excesso de arrecadação:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 26/2015 – TP Ementa: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS. CRÉDITO ADICIONAL. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO.

1) O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).

2) O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para



abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).

3) A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.

4) **O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.**

5) **A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.**

6) A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. (...) Grifos nossos

86. A Lei nº 4.320/64, em seu art. 43, II, prevê que o excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à destinação específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais ao orçamento dos poderes e órgãos autônomos.

87. A Constituição Federal, por sua vez, veda, expressamente, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V).

88. Referida autorização legislativa tem por objetivo assegurar a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Dessa maneira, a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.



89. Outrossim, esta Casa possui entendimento consolidado segundo o qual a apuração do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional deve ser analisada por fonte de recursos, conforme Boletim de Jurisprudência do TCE/MT:

14.3) Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação.

1. A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. 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. 3. 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. 4. 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 públicas. (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. (Grifo nosso).

90. No caso em tela, a defesa não trouxe aos autos documentos hábeis a fim de demonstrar que, de fato, havia cobertura financeira na fonte 1.24, tal qual apontado pelos relatórios de auditoria dispostos nos autos.

91. Sendo assim, este **Ministério Público de Contas**, em consonância com a SECEX de Receita e Governo, entende que a irregularidade FB03, **não pode ser sanada**.

92. Outrossim, é cabível **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 Executivo que **se abstenha** de abrir créditos adicionais



por excesso de arrecadação, em fontes que não possuam recursos suficientes para tanto.

5) 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).

5.1) O Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta metas para o exercício de 2022. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

93. O **relatório técnico preliminar** aponta que o Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta metas de resultados nominal e primário para o exercício de 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.

94. Neste tópico, a **defesa** a defesa reconhece a existência da irregularidade, se resumindo a dizer que não é o responsável pela irregularidade.

95. A **equipe técnica**, em análise da defesa apresentada, pontua que a definição das metas fiscais não é discricionária e está diretamente vinculada a um planejamento fiscal responsável, cabendo, portanto, ao gestor, durante o processo de elaboração da LDO, observar as disposições da legislação vigente e definir as metas fiscais a serem atingidas.

96. Relata que, a fim de dar cumprimento a esse preceito da LRF, deve ser elaborado o Demonstrativo de Metas Anuais, que será acompanhado de análise dos principais dados apresentados, assim como de eventuais variações abruptas e outras que mereçam destaque. Também serão apresentadas as medidas que a Administração Pública pretende tomar visando a atingir as metas estabelecidas.



97. Por fim, afirma que o próprio requerente assumiu que não houve definição de metas anuais, conforme determina o art. 4º, § 1º da LRF, quando alega que a partir da LDO 2020 os anexos da referida peça orçamentária estaria de acordo com o MDF e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, concluindo então pela **permanência da irregularidade**.

98. Sem **alegações finais**.

99. Por seu turno, o **Ministério Público de Contas** entende que a irregularidade permanece.

100. 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 perder de vista a sustentabilidade da dívida pública.

101. 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 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.

102. No caso em análise, a gestão da Prefeitura Municipal de Serra Nova Dourada não comprovou a contento a efetiva elaboração e definição das metas fiscais anuais, chegando a reconhecer a existência da irregularidade.

103. Cumpre pontuar que 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.

104. Uma vez indefinidas essas metas, resta prejudicado o acompanhamento da situação fiscal do Município.

105. Por fim, essencial trazer a informação de que a iniciativa de leis que versam sobre matéria orçamentária (PPA, LDO e LOA) **é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, nos termos do art. 61, §1º, “b”, e art. 165, ambos da Constituição Federal, o que faz com que, em ultima análise, se tenha uma dimensão da completa falta de noção de responsabilidades da gestão, por parte do prefeito.

106. Sendo assim, o **Ministério Público de Contas sugere a manutenção da irregularidade** com emissão de **recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine ao Poder Executivo** para que **defina** as metas fiscais anuais nos moldes exigidos pelo art. 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5) 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).

5.2) A Lei Orçamentária Anual - LOA/2020 do município de Serra Nova Dourada, não destaca o Orçamento Fiscal. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

107. O **relatório preliminar de auditoria** aponta que o texto da Lei Orçamentária/2020 de Serra Nova Dourada não destaca os recursos dos orçamentos fiscal, conforme determina o art. 165, § 5º da Constituição Federal.

108. Em **defesa**, o gestor reconhece a irregularidade mas alega que não tem responsabilidade sobre o assunto.

109. A equipe técnica, em **relatório técnico de defesa**, manteve o apontamento, ante a inexistência de argumentos específicos.



110. Não houve manifestação em sede de **alegações finais**.
111. O **Ministério Público de Contas** concorda com o entendimento da unidade instrutiva.
112. Ocorre que ausência de discriminação específica dois orçamentos representa descumprimento ao disposto no art. 165, § 5º, da CF/1988.
113. O texto constitucional é expresso e claro acerca da obrigação do gestor público em destacar os valores estabelecidos para o orçamento fiscal e para o orçamento da seguridade social quando da elaboração da LOA, vide abaixo:

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

[...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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

114. No caso em testilha, o gestor reconhece que não destacou os valores acerca dos orçamentos fiscal, sugere que isso deve ser imputado a outro responsável, sem sequer dizer a quem.
115. Mais uma vez cabe lembrar que a iniciativa de leis que versam sobre matéria orçamentária (PPA, LDO e LOA) **é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, nos termos do art. 61, §1º, “b”, e art. 165, ambos da Constituição Federal, o que faz com que, em última análise, se tenha uma dimensão da completa falta de noção de responsabilidades da gestão, por parte do prefeito.
116. Desta feita, outra saída não resta ao Ministério Público de Contas de



Contas a não ser opinar pela **manutenção da irregularidade**.

117. Outrossim, o **Ministério Público de Contas** opina pela **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 Executivo que **destaque** os valores dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em obediência ao Art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

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

6.1) Não houve a constituição da comissão de transmissão de mandato e nem a apresentação do Relatório Conclusivo. - Tópico - 8.1. COMISSÃO DE TRANSMISSÃO DE MANDATO

118. O **relatório técnico preliminar** aponta que a Prefeitura Municipal de Serra Nova Dourada não elaborou o Relatório Conclusivo de Transição de Governo e não encaminhou nenhum documento referente à nomeação da comissão responsável pela sua elaboração.

119. Em **defesa**, o gestor se resume a alegar que procurou fazer o possível para cumprir as regras legais existentes.

120. Em sua análise, a **equipe técnica**, em razão da inexistência de defesa concreta, **manteve a irregularidade**.

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

122. Pois bem.

123. O **Ministério Público de Contas** acompanha o posicionamento da unidade instrutiva pela **manutenção da irregularidade**, uma vez que a defesa não encaminhou o Relatório Conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato, não comprovando, desta forma, que o referido relatório foi efetivamente elaborado.



124. No âmbito deste Tribunal, a Resolução normativa nº 07/2008 define os procedimentos a serem adotados pelos atuais e futuros prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais por ocasião da transmissão de cargo.

125. O dispositivo normativo estabelece, em seu art. 5º, que a Comissão de Transmissão de Governo da Prefeitura Municipal deverá elaborar relatório conclusivo sobre as informações constantes dos documentos elencados no art. 3º da mesma resolução, dele dando ciência aos ex-Prefeitos e aos Prefeitos eleitos.

126. Assim, como bem salientou a unidade técnica, seria essencial a instituição de Comissão de Transmissão de Mandato, cujos trabalhos deveriam ser realizados no período de transmissão de mandato, período esse sob responsabilidade do gestor cujo mandato estava se encerrando.

127. Deste modo, mesmo que a atual gestora não tenha encaminhado ao Tribunal o referido relatório, cabia ao responsável pelas presentes contas o seu encaminhamento na oportunidade da defesa, garantindo, desta feita, o seu direito ao contraditório e ampla defesa, o que não o fez.

128. Em sendo assim, deixou de comprovar cabalmente a existência do relatório, não havendo como afastar a presente irregularidade.

129. Diante disso, opina-se pela **manutenção da irregularidade**, bem como pela **recomendação** à ao Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo que **observe** as regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas na Resolução Normativa TCE nº 07/2008, especialmente em relação ao encaminhamento do Relatório Conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato.

2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

130. 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 326/2017	Lei Municipal nº 351/2019	Lei Municipal nº 357/2019

131. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 15.403.771,38 (quinze milhões, quatrocentos e três mil setecentos e setenta e um reais e trinta e oito centavos). Deste valor, R\$ 15.403.771,38 (quinze milhões, quatrocentos e três mil setecentos e setenta e um reais e trinta e oito centavos) foram destacados ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve orçamento fiscal, razão pela qual fora catalogada irregularidade FB13.

132. Além disso, não foram localizados o Convite de Convocação da sociedade, para participação na realização da audiência pública da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2020 do município de Serra Nova Dourada, em descumprimento ao art. 48, § 1º, Inciso I da LRF.

133. Todavia, conforme analisado no item 2.3, apesar da divulgação da LDO/2020, não houve divulgação de todos os seus anexos em imprensa oficial.

134. Por essas razões, foram catalogadas as irregularidades DB08.

2.1.2.1. Da execução orçamentária

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

Quociente de execução da receita (exceto intraorçamentária) (QER) – 0,9649



Receita prevista: R\$ 15.732.100,05	Receita arrecadada: R\$ 15.180.449,95
-------------------------------------	---------------------------------------

Quociente de execução de despesa (QED) – 0,9364	
Despesa autorizada: R\$ 15.265.997,31	Despesa realizada: R\$ 14.374.280,28

Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) – 1,0306	
Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada Ajustada: R\$ 15.272.649,95	Despesa Orçamentária Empenhada Consolidada Ajustada: R\$ 14.819.043,10

136. 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 de **superávit orçamentário de execução**.

2.1.2.2. Dos restos a pagar

137. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2020, houve inscrição de Restos a Pagar Processados de R\$ 64.377,04 (sessenta e quatro mil trezentos e setenta e sete reais e quatro centavos), e de Restos a Pagar Não Processados de R\$ 869.804,70 (oitocentos e sessenta e nove mil oitocentos e quatro reais e setenta centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 14.819.043,10 (quatorze milhões, oitocentos e dezenove mil e quarenta e três reais e dez centavos).

138. Destas informações, infere-se que para cada R\$ 1,00 de despesa



empenhada, R\$ foram inscritos 0,0208 em restos a pagar.

139. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), consta que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 2,2158 de disponibilidade financeira, indicando a existência de recursos financeiros suficientes para pagamento de restos a pagar processados e não processados, desconsiderando o detalhamento das disponibilidades e obrigações por fonte de recursos.

2.1.2.3. Dívida Pública

140. O art. 3º, inc. 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% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida.

141. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) foi igual a **zero** no exercício de 2019, indicando que a dívida consolidada líquida é negativa, pois as disponibilidades são maiores que a dívida pública consolidada conforme demonstrado no Quadro 6.4 do relatório preliminar de auditoria. Já o Quociente da Dívida Pública Contratada (QDPC) também foi **igual a zero**, indicando que não houve a dívida contratada no exercício em análise.

142. 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, tendo em vista que não houve contratação de dívida pública no exercício.



143. Ademais, o Quociente de Dispersão da Dívida Pública (QDDP) foi igual a zero, uma vez que não houve contratação de dívida pública no exercício.

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

2.1.2.4. Limites constitucionais e legais

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

146. 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)	31,55%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	31,72%
Aplicação mínima com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	80,48%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	59,27%
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	3,22%



Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	62,49%

147. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Saúde e Educação.

148. Entretanto, constata-se que superou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, em afronta aos art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que configurou a irregularidade **AA.04**.

149. Assim, as despesas com pessoal do Executivo Municipal no exercício de 2020 atingiram o patamar de **59,27%** da Receita Corrente Líquida, motivo pelo qual o Ministério Público de Contas opinou pela **manutenção da irregularidade AA04**.

150. Outra grave consequência decorrente do próprio descumprimento do limite de gastos com pessoal, no Poder Executivo, é que o próprio limite geral de 60%, para gastos do município, previsto no art. 19, da LRF, também foi quebrado, alcançando o patamar de **62,49%**, tornando ainda mais grave a conduta do gestor.

2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

151. 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.

152. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 15.824.300,05 (quinze milhões, oitocentos e vinte e quatro mil e trezentos reais e cinco centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 14.819.043,10 (quatorze milhões, oitocentos e dezenove mil e quarenta e três reais e dez centavos), o que corresponde a **93,64%** da previsão orçamentária.



2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

153. No que concerne à observância do princípio da transparência, não foram localizados o Convite de Convocação da sociedade, para participação na realização da audiência pública da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2020 do município de Serra Nova Dourada, em descumprimento ao art. 48, § 1º, Inciso I da LRF.

154. Todavia, conforme analisado no item 2.3, apesar da divulgação da LDO/2020, não houve divulgação de todos os seus anexos em imprensa oficial.

155. Por essas razões, foram catalogadas as irregularidades DB08.

156. O relatório preliminar de auditoria consigna que a verificação da realização de audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre de 2020 foi realizada pela SECEX de Governo por meio de Relatório de Acompanhamento e eventuais irregularidades serão objeto de Representação de Natureza Interna.

2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

157. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM², seu objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

158. 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, consoante se depreende do tópico 2.3 do relatório técnico preliminar.

² - Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014 TCE/MT.



2.1.6 Regras Fiscais de Final de Mandato

159. Em relação ao cumprimento das regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para o último ano de mandato do gestor, o relatório de auditoria consigna que não houve a constituição da comissão de transmissão de mandato, em razão da reeleição do atual gestor para o período de 2021 a 2024.

160. Outrossim, não houve contração de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a devida disponibilidade financeira, obedecendo o art. 42 *caput* e parágrafo único da LRF, conforme conforme analisado no item 2.1.1 (irregularidade DA01 sanada).

161. Além disso, a contratação de operação de crédito é vedada nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 15, *caput*, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, sendo exceções a essa regra: o refinanciamento da dívida mobiliária e; as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou Ministério da Fazenda, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato.

162. No caso dos autos, não houve contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias que antecedem o final de mandato do Poder Executivo, obedecendo o art. 15, *caput*, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

163. Ademais, 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.

164. Por fim, a LRF estabelece que o art. 21, II da LRF é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.



165. Em relação ao tema supramencionado, o relatório de auditoria consigna que a verificação da regra insculpida no art. art. 21, II da LRF será analisada pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal.

2.2.Contas Anuais de Governo – Previdência

166. Como dito, os servidores efetivos de Porto Alegre do Norte estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cuja gestão é de responsabilidade do INSS, motivo pelo qual não constam apontamentos específicos sobre a gestão do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) do Município, nos termos da Resolução ATRICON nº 05/2018.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

167. 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 CONTRÁRIO à aprovação** referente ao período de administração do **Sr. Jose Ocimar Gomes da Silva Aguiar**.

168. Isto porque, observou-se a ocorrência de irregularidade gravíssima, durante o exercício de 2020, consistente no atingimento de percentual que ultrapassou o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida, estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF.

169. O relatório técnico preliminar apontou inicialmente que as despesas com pessoal do Executivo municipal atingiram o percentual de 59,27% da Receita



Corrente Líquida, durante o exercício de 2020, o que, via de consequência também implicou no descumprimento do limite de gastos total do município, que ficou em **62,49%**.

170. Ademais, o Ministério Público de Contas também manifestou pela ocorrência da irregularidade FB03 referente à abertura de créditos adicionais a conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação.

171. Com relação ao **cumprimento das recomendações** nas contas de governo atinentes ao exercício de 2019, o relatório de auditoria consigna que ficou prejudicada a verificação, tendo em vista que a emissão do Parecer nº 30/2021 ocorreu em 06.04.2021, logo o Gestor, ao tomar ciência pela Câmara Municipal, não teve tempo hábil para atender as deliberações exaradas na decisão.

172. 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, a manifestação deste Ministério Público de Contas encerra com o **parecer CONTRÁRIO à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

173. 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 CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Serra Nova Dourada**, referentes ao exercício de 2020, sob a administração do **Sr. Jose Ocimar Gomes da Silva Aguiar**, 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) pela **manutenção** de todas as irregularidades;

c) 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 Chefe do Executivo** que:

c.1) **observe** os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, sobretudo aqueles constantes do art. 20, III, “b”;

c.2) **aprimore** os registros as receitas ao Apoio Financeiro aos Municípios referentes as fontes 76000 (PFEC Inc I), 77000 (PFEC Inc II) e 80000 (Apoio Fin. Mun), obedecendo as Resoluções Normativas nº 04/2020 e 08/2020 deste Tribunal de Contas;

c.3) **realize** a convocação da sociedade para a participação em audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, na forma do art. 48, §1º, I, da LRF;

c.4) **divulgue**, tanto em meios oficiais, quanto em meio eletrônico de acesso público, todas as informações exigidas pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c.5) **se abstenha** de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação, em fontes que não possuam recursos suficientes para tanto;

c.6) **defina** as metas fiscais anuais nos moldes exigidos pelo art. 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c.7) **destaque** os valores dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em obediência ao Art. 165, § 5º, da Constituição Federal; e

c.8) **observe** as regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas na Resolução Normativa TCE nº 07/2008, especialmente em relação ao encaminhamento do Relatório Conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato.

É o parecer.



Ministério Público de Contas, Cuiabá, 10 de dezembro de 2021.

(assinatura digital)³

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

3. 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.