



| | | |
|-------------|---|-----------------------------------------------------------|
| PROCESSO Nº | : | 100960/2020 (PRINCIPAL – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO) |
| PRINCIPAL | : | PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA NOVA DOURADA |
| ASSUNTO | : | CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2020 |
| GESTOR | : | JOSÉ OCIMAR GOMES DA SILVA AGUIAR |
| RELATOR | : | CONSELHEIRO VALTER ALBANO |

2 - RAZÕES DO VOTO

94. Passo ao exame das contas anuais de governo da Prefeitura de Serra Nova Dourada, referentes ao exercício de 2020, observando-se o disposto no art. 33 da Lei Orgânica do TCE/MT¹, c/c art. 82, § 2^o, c/c, art. 176, § 2^o, ambos do RITCE/MT.

2.1. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

95. O Município aplicou na **manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente 31,55%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, **acima dos 25% previstos no art. 212, da Constituição Federal.**

96. Na **remuneração dos profissionais do Magistério**, o Município **aplicou o correspondente a 80,48%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, sendo, portanto **superior aos 60% estabelecidos no inc. XII do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e do art. 22, da Lei Federal 11.494/2000.**

¹ **LC 269/2007 - Art. 33.** Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão responsabilidades, nos termos regimentais e demais provimentos do Tribunal.

² **RITCE/MT Art. 82.** Será adotada a forma de Parecer Prévio quando a deliberação recair sobre as contas de governo prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, estadual e municipais;

§ 2º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;

b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.

³ **RITCE/MT - Art. 176.** O parecer prévio do Tribunal de Contas será emitido:

§ 2º. O parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores públicos, cujas contas serão objeto de julgamento em separado, através de procedimento próprio.



97. Já nas **ações e serviços públicos de saúde**, o Município **aplicou o equivalente a 31,72%** dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos especificados no artigo 158 e alínea “b”, inciso I do artigo 159, e § 3º, todos da CR/88, c/c o inc. III do art. 77 do ADCT, **cumprindo assim o limite mínimo estabelecido de 15%**.
98. Na **despesa com pessoal do Executivo Municipal**, foram gastos **59,27%** da Receita Corrente Líquida, **acima do limite máximo de 54%** fixado pela alínea “b”, do inc. III, do art. 20, da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **falha considerada como irregularidade gravíssima e que terá detida análise mais adiante**.
99. **No repasse ao Poder Legislativo, o Município transferiu o equivalente à 6,99%, portanto, dentro do limite máximo permitido pela Constituição Federal, que é de 7%, de acordo com o art. 29-A da CF.**

2.2. DO DESEMPENHO FISCAL.

100. Ao se analisar as receitas orçamentárias, verifica-se que as **Transferências Correntes** representam a maior fonte de recursos na composição da receita municipal, totalizando o valor de R\$ 16.301.014,13, correspondente a **94,70%** do total da receita orçamentária -Exceto a intra, de R\$ **17.213.204,93**.
101. A **receita tributária própria atingiu o percentual de 2,80% em relação ao total de receitas correntes arrecadadas**, descontada a contribuição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).
102. A série histórica das receitas orçamentárias no período de 2017/2020, **evidencia oscilação de crescimento das receitas tributárias próprias, sendo imprescindível um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes.**
103. Na **execução orçamentária**, comparando as **receitas arrecadadas com as despesas realizadas pelo Município**, **constata-se superávit no resultado orçamentário de R\$ 453.606,85.**



104. No **resultado financeiro**, constata-se que o Poder Executivo Municipal apresentou superávit financeiro de R\$ 1.261.520,40, dispondo de R\$ 2,21 para R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos em fontes até 31/12, além de liquidez para pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, etc).
105. Verifica-se também, que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos R\$ 0,020 em restos a pagar.

2.3. DAS IRREGULARIDADES.

106. A SECEX de Governo apontou no Relatório Preliminar de Auditoria 6 irregularidades, sendo uma gravíssima e as demais graves, decorrentes de: 1 (AA 04) – extrapolação do limite máximo 54,% da RCL para os gastos com pessoal do Executivo; 2 (CB 02) - inconsistências de registros contábeis; 3 (DB 08) falhas de publicidade e transparência das contas públicas; 4 (FB 03) – abertura de créditos adicionais por conta de excessos de arrecadação que não se verificaram; 5 (FB 13) falhas na elaboração LDO/2020 e LOA/2020; 6 (NB 01) – ausência de constituição de comissão de transição de mandato.
107. No Relatório Técnico de Análise de Defesa, a SECEX de Governo sugeriu a manutenção das irregularidades apontadas.

2.3.1 – DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:

A **irregularidade 1 (AA 04)** de natureza gravíssima, mantida no Relatório Técnico de Análise de Defesa, **é relativa a gastos com pessoal do Poder Executivo no patamar de 59,27% da RCL, em contrariedade ao disposto no art. 20, III, “b”, da LRF) da Receita Corrente Líquida - RCL.**

➤ RELATÓRIO PRELIMINAR:

108. No Relatório Preliminar de Auditoria, a equipe técnica da SECEX de Receita e Governo apontou que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram R\$ R\$ 8.797.080,92, correspondente à 59,27% da RCL de R\$ 14.840.449,95.

➤ DEFESA:



109. A defesa do gestor sustentou, em síntese, que a ocorrência do extrapolamento do limite máximo de 54% da RCL para os gastos com pessoal do Executivo, ocorreu em razão da necessidade promover a contratação de profissionais para o enfrentamento da COVID-19.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE DEFESA E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:**

110. Em sede de Relatório Técnico de Análise de Defesa, a equipe técnica manifestou pela manutenção da irregularidade 1 (AA 04), ao argumento de que as alegação do gestor não se revela plausível a implicar no afastamento do fato irregular apontado, nem para atenuar a sua gravidade.

111. O Ministério Público de Contas sugeriu a manutenção da irregularidade 1 (AA 04), com fundamento na mesma linha de raciocínio expendido pela equipe de auditoria da SECEX de Governo no Relatório Técnico de Análise de Defesa.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

112. A partir do que se infere dos quadros constantes do Relatório Preliminar de Auditoria⁴, tem-se **que os gastos com pessoal do Poder Executivo** totalizaram R\$ 8.797.080,92, correspondente à 59,27% da RCL de R\$ 14.840.449,95, **acima do limite máximo fixado para tanto no art. 20, III, “b”, da LRF⁵, sendo, portanto, inequívoca a materialidade da irregularidade 1 (AA 04).**

113. Em observância ao disposto nos artigos 20 e 22 da LINDB⁶, destaco que não restaram verificados obstáculos e dificuldades reais que limitaram, condicionaram ou mesmo impediram, de forma direta ou indireta, a respectiva autoridade política gestora, deixar de cumprir o limite máximo previsto na LRF para gastos com pessoal do Poder Executivo municipal, e assim, servir à justificar a irregularidade em questão.

⁴ Fls. 117/118 do Documento digital 166634/2021.

⁵ LRF. Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

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

⁶ LINDB. Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



114. Posiciono-me desse modo, pois da análise empreendida, visto que o gestor se valeu, genericamente, do contexto da COVID-19, para buscar justificar o aumento expressivo de despesas com pessoal no exercício de 2020, sem demonstrar as motivações para implementação de tais gastos, o grau da demanda de contratação de profissionais a ser atendida e a sua urgência, nem tampouco comprovou situação de dificuldade fiscal/financeira capaz de comprometer o equilíbrio das contas públicas, à configurar causa impeditiva ou limitante da atuação que lhe era exigível de adotar providências no sentido de impedir o extrapolamento do limite fixado na LRF para os gastos com pessoal do Poder Executivo.
115. Ainda que se buscasse comprovar eventuais causas potencialmente capazes de justificar o fato irregular em questão, a partir de documentação constante das alegações finais, isto não seria possível, em razão da vedação para tanto prevista no § 2º do art. 139-A do RITCE/MT⁷.
116. Não verifica do quadro 2.1 – Resultado da arrecadação orçamentária -, do Relatório Preliminar de Auditoria, cenário de dificuldades financeiras à servir como causa principal ou potencializadora do avanço do patamar máximo definido na LRF para as despesas com pessoal do Poder Executivo municipal, posto que se constatou superávit orçamentário, impulsionado especialmente pelas receitas das transferências correntes, que representam 94,70% das receitas do Município.
117. E mesmo estando o Ente municipal inserido em contexto de crise financeira a nível nacional ou de situação de calamidade pública, é exigível das autoridades políticas gestoras diligenciar no sentido aferir o comportamento das receitas e das despesas ao longo do exercício financeiro, mediante exame atento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, adotando, se necessário em caso de aumento de gastos e de queda das receitas previstas, especialmente as de transferências correntes, que constituem o maior parte da receita do Município, medidas necessárias para equacionar os gastos, no caso, os de pessoal, e assim, garantir que sejam respeitados os limites prudencial e máximo para tais despesas do Poder Executivo e do Município, sem prejuízo do cumprimento de obrigações/direitos

⁷ § 2º. Efetuada a análise da defesa e permanecendo irregularidades não sanadas, o relator concederá ao interessado ou seu procurador, nos processos de prestação e tomada de contas, prazo improrrogável de 5 (cinco) dias para a apresentação das alegações finais sobre matéria constante dos autos, mediante publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, vedada a juntada de documentos. (Nova redação do § 2º do artigo 141 dada pela Resolução Normativa 22/2013)



legais e constitucionais, e, sobretudo, ao atendimento do princípio da sustentabilidade fiscal.

118. Aliás, a suspensão da exigibilidade das providências constantes do art. 23 da LRF⁸, durante o estado de calamidade pública causada pela pandemia da COVID-19, por força do inciso I do art. 65 da LRF⁹, não excepcionou a observância do art. 20, III, “b”, da LRF, nem tampouco afasta da autoridade política gestora a incumbência de buscar equacionar os gastos com pessoal, a fim de garantir que sejam respeitados os limites máximo e prudencial fixados para tanto na LRF.
119. Portanto, não restaram caracterizadas circunstâncias atenuadoras do peso da gravidade da irregularidade na deliberação do mérito, revelando-se a mesma capaz de, por si só, conduzir a emissão de parecer prévio contrário à aprovação dessas contas anuais de governo.
120. São inegáveis os efeitos nocivos da irregularidade em questão para as contas públicas, posto que segundo o § 3º do art. 23 da LRF, se não alcançada a redução do extrapolemanto do limite máximo limite máximo previsto na LRF para gastos com pessoal do Poder Executivo municipal, no prazo estabelecido no caput do art. 23 da LRF, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22 da LRF, e enquanto perdurar o excesso, o Ente não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.
121. Impõe-se a este Tribunal no exercício de sua missão constitucional, recomendar, fortemente, à Câmara Municipal de Serra Nova Dourada, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, referente ao exercício de 2020 (art. 31, § 2º da CF), **determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

⁸ LRF - art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

⁹ LRF - art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:
I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23,31 e 70;



Diligencie no sentido de adequar os gastos com Pessoal do Poder Executivo para se observar o limite máximo fixado para tanto no art. 20, III, “b”, da LRF;

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, se necessário em caso de aumento de gastos e/ou de queda das receitas previstas, especialmente as de transferências correntes, que constituem o maior parte da receita do Município, medidas de contingenciamento de gastos ou de incremento das receitas, a fim de garantir que sejam respeitados os limites prudencial e máximo para as despesas com pessoal do Poder Executivo e do Município, sem prejuízo do cumprimento de obrigações/direitos legais e constitucionais, e, sobretudo, ao atendimento do princípio da sustentabilidade fiscal.

2.3.2 IRREGULARIDADES REFERENTES À CONTABILIDADE, TRANSPARÊNCIA/PUBLICIDADE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS, ORÇAMENTO.

Irregularidade 2 (CB02) refere-se à divergência entre os registros contábeis no APLIC dos valores das receitas do Apoio Financeiro aos Municípios – AFM e aqueles das contas bancárias, contrariando os arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964; **Irregularidade 3 (DB 08)** trata da não realização de audiências públicas no processo de elaboração da LDO/2020, em contrariedade ao disposto no art. 48, § 1º, inciso I, da LRF (subitem 2.1), e da ausência de publicização dos anexos da LDO/2020 no Portal da Transparência da Prefeitura de Serra Nova Dourada, e em jornal oficial, contrariando o disposto no art. 48 da LRF (subitem 2.2); **Irregularidade 4 (FB 03)**, é relativa a não verificação de excesso de arrecadação indicado para acobertar os créditos adicionais abertos na fonte 24, no montante de R\$ 281.862,27, em contrariedade ao disposto no inciso II do art. 167 da CF, e no inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei 4320/64; **Irregularidade 5 (FB 13)**, é atinente à ausência de previsão das metas fiscais para 2022 na LDO/2020, em desacordo com o § 1º e incisos I e II do § 2º, do art. 4º da LRF (subitem 6.1), e inexistência do orçamento fiscal na LOA/2020, contrariando o incisos I, do § 5º do art. 165 da CF/88 (subitem 6.2); **Irregularidade 6 (NB 01)**, trata da ausência de constituição da comissão de transmissão de mandato e nem a apresentação do Relatório Conclusivo, em contrariedade aos termos da Resolução Normativa 7/2008-TCEMT.

➤ DEFESA DO GESTOR

122. Em sua defesa, o gestor se limitou a sustentar que as falhas constitutivas das irregularidades 2 (CB 02), 3 (DB 08), 4 (FB 03), 5 (FB 13) e 6 (NB 01), não são de sua responsabilidade, mas sim dos setores com atribuições administrativas específicas para tratar dos assuntos dos fatos irregulares apontados, ficando afastado, segundo ele, a possibilidade de sua responsabilização.



➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

123. A SECEX de Receita e Governo ao emitir o Relatório Técnico de Análise de Defesa, repisou os argumentos apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria para consubstanciar a materialidade das irregularidades 2 (CB 02), 3 (DB 08), 4 (FB 03), 5 (FB 13) e 6 (NB 01), e concluiu que as alegações trazidas na defesa do gestor não se mostraram plausíveis a implicar no afastamento ou justificação do fatos irregulares apontados, devendo, portanto, serem mantidos.
124. O Ministério Público de Contas posicionou-se na mesma linha de raciocínio da SECEX de Receita e Governo.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

125. Antes de adentrar ao exame das irregularidades apontadas, pontuo que, de fato, é irrazoável exigir do detentor de mandato eletivo de Chefe do Poder Executivo, a supervisão irrestrita de todos os atos da Administração Municipal, ainda mais se considerando a estrutura organizacional complexa da Prefeitura de Cuiabá, pois se assim fosse exigido, restaria esvaziado o propósito da descentralização administrativa, e, conseqüentemente, do instituto da delegação.
126. Contudo, é inafastável o dever imposto a toda autoridade política gestora, por força do art. 70 da CF, e na condição de ordenador de despesa primário ou originário (§ 1º do art. 80 do Decreto-Lei 200/67), com observância dos princípios e normas aplicáveis, de não só cumprir os deveres de natureza política-governamental ínsitos aos que são revestidos de mandato eletivo de chefe de poder, como também de atuar diligentemente no sentido de acompanhar a atuação dos ordenadores de despesas (secundários ou derivados) que, por delegação, se incumbiram de executar atos inerentes as funções de administrador público.
127. Ainda nesta linha de raciocínio, acentua-se que a mera delegação formal, não é suficiente para eximir de responsabilidades o delegante, muito menos para ensejar a responsabilização somente dos delegatários, **sem que haja a apuração do nexos de causalidade entre a conduta individual dos responsáveis apontados e as irregularidades a estes imputadas**, assim como a análise das respectivas culpabilidades, em respeito ao princípio constitucional da pessoalidade, ou da



intranscendência.

128. Nesse sentido e considerando, sobretudo, que a análise em questão se restringe aos atos de governo da autoridade política gestora e ao balanço geral anual com os seus respectivos demonstrativos contábeis, é inafastável a responsabilização do gestor, à luz do dever constitucional de prestar contas (art. 70, parágrafo único, c/c art. 70, I e VII, todos da CF¹⁰), a título de conduta omissiva, ao não agir diligentemente para verificar se todos os atos de governo a serem avaliados nessas contas, estariam ou não, de acordo com as normas e os princípios aplicáveis.
129. Acentuo com arrimo na lição do Conselheiro do Estado do Maranhão, José de Ribamar Caldas Furtado¹¹, que *“não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio. Como são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros – o responsável – será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas”*.
130. **Quanto à irregularidade 2 (CB 02)**, a divergência entre os registros contábeis no APLIC dos valores das receitas do Apoio Financeiro aos Municípios – AFM e aqueles das contas bancárias, se deu em razão de dúvidas quanto à forma correta de contabilizar os valores decorrentes das transferências de recursos ao Município para o combate a COVID-19, visto que deveriam ser registradas na fonte 076000 (art. 5, inciso I da LC 173/2020), porém, acabaram sendo contabilizadas na fonte 080000 – apoio financeiro prestado pela União aos entes federativos que recebem FPM (MP 938/2020 – Lei 14.041/2020).

¹⁰ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas

¹¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Artigo intitulado: “Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão”. Disponível em: <file:///C:/Users/fnuri/Downloads/438-Texto%20do%20artigo-891-1-10-20151001.pdf>



131. É imprescindível por força do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 146¹², e no caput dos artigos 154¹³ e 175¹⁴, todos do RITCE/MT, que a Administração Municipal quando dos lançamentos dos dados, informes e documentos afetos a fatos contábeis no Sistema APLIC, assegure a aplicação de regras de integridade para conferência e validação de registros contábeis que constaram no Balancete de Verificação do Sistema APLIC e nos Demonstrativos Contábeis atrelados ao Balanço Geral Anual Consolidado encaminhado fisicamente a este Tribunal.
132. **Com relação à irregularidade 3 (DB 08)**, não houve a realização de audiências públicas no processo de elaboração da LDO/2020, nem a publicização da LDO/2020 e seus anexos em jornal oficial e no Portal da Transparência da Prefeitura de Serra Nova Dourada, em contrariedade ao disposto no *caput* e § 1º, inciso I, do art. 48 da LRF.
133. Nos termos do art. 48 da LRF, “**são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os 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.**”
134. O § 1º do art. 48 da LRF, prescreve que: a “**transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.**”

¹² RITCE/MT. art. 146. No exercício do controle externo o Tribunal apreciará a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos e fatos da administração, considerando, dentre outros aspectos:

§ 1º. As informações coletadas periodicamente pelo sistema informatizado do Tribunal constituem elementos da prestação ou tomada de contas, além de outros documentos não disponíveis em meio eletrônico.

§ 2º. O sistema informatizado mencionado no parágrafo anterior recepcionará e sistematizará os dados necessários à realização do controle externo de acordo com provimento do Tribunal, e poderão ser alterados ou outros poderão ser criados visando a melhoria do desempenho das atribuições a cargo do Tribunal

¹³RITCE/MT – art. 154. Prestação de Contas é a apresentação voluntária e tempestiva pelos jurisdicionados, dos documentos hábeis e necessários à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial levada a efeito pelo Tribunal de Contas, nos termos constitucionais, legais e regulamentares

¹⁴ RITCE/MT – art. 175. Os chefes dos Poderes Executivos municipais deverão transmitir eletronicamente, conforme estabelecido em provimentos próprios do Tribunal de Contas, os informes de auditoria pública, de auditoria pública de obras e os informes periódicos exigidos pela Lei Complementar n.º 101/2000.



135. Por sua vez, o art. 148, § 5º do Regimento Interno deste Tribunal, dispõe que: “o acompanhamento das atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal será realizado de forma seletiva e simultânea, mediante informações obtidas:

- I. Pela publicação nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados do Tribunal e dos jurisdicionados:
 - a) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;
 - b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal;
- II. Por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados a sua disposição;
- III. Por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública;
- IV. Pelo acesso a informações publicadas em sítio eletrônico do órgão ou entidade”.

136. Não obstante a obrigatoriedade de observância da regras da publicidade e transparências das peças orçamentárias, entendo irrazoável exigir que estas sejam publicadas na imprensa oficial com todos os seus anexos, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode gerar, bastando para fins de atendimento das regras de transparência e publicidade, que a publicação se dê de forma simplificada com indicação do link do portal eletrônico da Administração Municipal em que se possa ter acesso a integralidade da peça orçamentária.

137. **No que diz respeito à irregularidade 4 (FB 03)**, constata-se a partir do exame do quadro 1.3¹⁵ constante do Relatório Preliminar de Auditoria, a inexistência dos excessos de arrecadação indicados para lastrear as aberturas de créditos adicionais na fonte 24, no montante de R\$ 281.862,27, em contrariedade ao disposto no art. 167, II da CF¹⁶, e no *caput* do art. 43, e no inciso II do § 1º e § 3º, da Lei 4.320/64¹⁷.

¹⁵ Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação.

¹⁶CF - Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

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

¹⁷ Lei 4320/64 -Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e *especiais* depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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

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

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

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



138. Anoto que não restou verificada frustração de transferências de recursos ao Ente municipal vinculados à fonte 24, com vistas à justificar a inoccorrência do excesso de arrecadação indicado para acobertar créditos adicionais que nela foram abertos, visto que para tanto haveria de ter constado dos autos não só a identificação da origem dos recursos que deveriam ser transferidos ao Município (informações sobre concedente, objeto, valor e programa de trabalho) e das fontes para as quais se destinam, como também o comparativo mensal das receitas previstas com a receitas arrecadadas, e os extratos das contas bancárias vinculadas as citadas fontes, a fim de evidenciar mensalmente os valores que não foram repassados à municipalidade, e ainda permitir verificar, no caso de transferências de recursos de convênios, se aquela custeou ou não gastos mediante recursos próprios.
139. Tem-se assim, afastada a incidência da circunstância atenuante do item 12 da RN 43/2013-TCEMT¹⁸.
140. Não obstante, ainda que pretendesse a defesa do gestor demonstrar eventual ocorrência de frustração de transferências obrigatórias/legais ou voluntárias ao Ente municipal a partir de documentação constante das alegações finais, isto não seria possível, em razão da vedação para tanto prevista no § 2º do art. 139-A do RITCE/MT¹⁹.
141. Ressalto que as frustrações de repasses de recursos de transferências voluntárias ou obrigatórias ao Ente municipal, desde que devidamente comprovadas, caracteriza como atenuante a justificar as inoccorrência dos excessos de arrecadação indicados para acobertar créditos adicionais abertos nas respectivas fontes, não implicando no afastamento da irregularidade pela violação do disposto no art. 167, II da CF, e no artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64, mas sim em atenuação da gravidade atribuída a esta, isso porque as fontes em que se deram as aberturas de créditos sem os recursos correspondentes para lastreá-las, remanescem sem saldos disponíveis para tanto.

¹⁸ RN 43/2013-TCEMT.Item 12.Constituem atenuantes da irregularidade:

a) existência de créditos a receber correspondentes à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntárias efetivamente programadas para o exercício, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso

¹⁹ § 2º. Efetuada a análise da defesa e permanecendo irregularidades não sanadas, o relator concederá ao interessado ou seu procurador, nos processos de prestação e tomada de contas, prazo improrrogável de 5 (cinco) dias para a apresentação das alegações finais sobre matéria constante dos autos, mediante publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, vedada a juntada de documentos. (Nova redação do § 2º do artigo 141 dada pela Resolução Normativa 22/2013).



142. **Relativamente à irregularidade 5 (FB 13)**, entendo que a mesma restou materializada, conforme os apontamentos da equipe técnica de auditoria a partir do apurado nos procedimentos de acompanhamento simultâneo da LDO/2020 (doc. digital 199541/2020) e LOA/2020 (doc. digital 120237/2021), em que se verificaram: ausência de previsão das metas fiscais para 2022 na LDO/2020, em contrariedade ao que dispõe o § 1º e incisos I e II do § 2º, do art. 4º da LRF²⁰, e inexistência do orçamento fiscal na LOA/2020, contrariando o disposto no inciso I, do § 5º do art. 165²¹ da CF/88 .
143. Mesmo que tivesse havido a correção das referidas falhas na LDO/2020 e na LOA/2020, é certo que tal medida não se mostraria capaz de ensejar no afastamento da irregularidade apontada, visto o atendimento das previsões do § 1º e dos incisos I e II do § 2º, do art. 4º da LRF, se faz obrigatório ao tempo da elaboração da peça orçamentária, para garantir que haja compatibilidade entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento.
144. Nesse sentido, acentuo que as metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento, de modo que a inobservância das metodologias e parâmetros estabelecidos no Manual de Demonstrativos Contábeis da STN e nas normas aplicáveis, prejudica a regularidade da programação orçamentária para o exercício financeiro, podendo, inclusive, comprometer o equilíbrio das contas públicas.
145. **Referente à irregularidade 6 (NB 01)**, a sua materialidade decorre da constatação de que não houve constituição da comissão de transmissão de mandato e nem a

²⁰LRF. Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;c) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

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

²¹ CF/88-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;



apresentação do Relatório Conclusivo de término de mandato, em contrariedade aos termos da Resolução Normativa 7/2008-TCEMT, sendo certo que tal fato prejudica a organização e planejamento da nova gestão.

146. Sendo assim, **mantenho a irregularidade 2 (CB 02)**, em razão da divergência entre os registros contábeis no APLIC dos valores das receitas do Apoio Financeiro aos Municípios – AFM e aqueles das contas bancárias, contrariando os arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964.
147. **Mantenho, ainda, a irregularidade 3 (DB 08)**, considerando o não cumprimento do disposto no *caput* e no § 1º, inciso I, do art. 48 da LRF.
148. **Mantenho, também, a irregularidade 4 (FB 03)**, tendo em vista a inocorrência de excesso de arrecadação indicado para acobertar os créditos adicionais abertos na fonte 24, no montante de R\$ 281.862,27, em contrariedade ao disposto no inciso II do art. 167 da CF, e no inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei 4320/64.
149. **Finalmente, mantenho as irregularidade 5 (FB 13) e 6 (NB 01)**, em decorrência da violação do disposto no inciso I, do § 5º do art. 165 da CF/88, no § 1º e incisos I e II do § 2º, do art. 4º da LRF, e na Resolução Normativa 7/2008-TCEMT.
150. **Recomenda-se ao Poder Legislativo Municipal, que quando da promoção do juízo deliberativo dessas contas de governo (art. 31, § 2º da CF), determine ao Chefe do Poder Executivo, que:**

Adote providências efetivas no sentido de garantir o envio eletrônico a este Tribunal, dos documentos e informes obrigatórios de remessa imediata ou mensal, de modo fidedigno, em atendimento ao disposto no art. 146, §§ 1º e 2º, c/c art. 154 e art. 175, todos também do RITCE/MT, assegurando que os fatos contábeis estejam devidamente registrados à luz das prescrições normativas aplicáveis, e das Instruções, Manuais e Procedimentos Contábeis da STN, a fim de evitar o comprometimento ou mesmo a inviabilização das atividades do controle externo.

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, em sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, se possa, então, promover abertura de créditos adicionais, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64;



Observe e cumpra o *caput* e o § 1º, inciso I, do art. 48 da LRF, adotando providências sentido de realizar as audiências públicas na Câmara Municipal para elaboração das peças orçamentárias, e, de disponibilizar no portal eletrônico da Prefeitura de Serra Nova Dourada, os anexos obrigatórios que compõem a LDO, de forma clara, de fácil visualização e acesso, em observância aos disposições do art. 6º, incisos I e II, c/c § 3º, inciso I e VI do art. 8º, ambos Lei da Lei nº 12.527/2011.

Observe e cumpra as previsões do inciso I, do § 5º do art. 165 da CF/88 § 1º, e dos incisos I e II do § 2º, do art. 4º da LRF, para prever o orçamento fiscal na LOA, e se elaborar o Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com observância das metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2.3– DO CONTEXTO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2020:

151. Em que pese se extrair do contexto dessas contas de governo, a melhora da situação fiscal do Município em comparação com o exercício anterior, considerando os superávits orçamentário e financeiro apurados em 2020, tem-se **que os gastos com pessoal do Poder Executivo** corresponderam a 59,27% da RCL, **acima do limite máximo fixado no art. 20, III, “b”, da LRF**, não restando verificados obstáculos e dificuldades reais que limitaram, condicionaram ou mesmo impediram, de forma direta ou indireta, a autoridade política gestora, deixar de cumprir o referido comando normativo, inexistindo, portanto, causa justificante a respeito da irregularidade caracterizada, a qual, diga-se de passagem, também ocorreu em 2019.
152. O gestor em sua defesa se valeu, genericamente, do contexto de estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, para buscar justificar o fato irregular em questão, sem demonstrar nos autos a necessidade de ter havido aumento expressivo de despesas com pessoal no exercício de 2020, não apresentando documentação em que fosse possível aferir as motivações para implementação de tais gastos, o grau da demanda de contratação de profissionais a ser atendida e a sua urgência, nem tampouco comprou situação de dificuldade fiscal/financeira capaz de comprometer o equilíbrio das contas públicas, à configurar causa impeditiva ou limitante da atuação que lhe era exigível de adotar providências no sentido de impedir o extrapolamento não só do limite de 54% fixado na LRF para os gastos com pessoal do Poder Executivo, como também do patamar de 60%



estabelecido na referida norma para os gastos com pessoal do próprio Município, que corresponderam à 62,28% da RCL.

153. Portanto, não havendo circunstâncias atenuadoras do peso da gravidade da irregularidade referente ao extrapolamento do limite máximo previsto na LRF para gastos com pessoal do Poder Executivo municipal, entendo que a mesma revela-se capaz de, por si só, ser preponderante para a emissão de parecer prévio contrário à aprovação dessas contas anuais de governo.

3 – DISPOSITIVO DO VOTO:

154. Diante do exposto, **acolho o Parecer 6242/2021**, do Procurador de Contas, **William de Almeida Brito Junior**, para com fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inc. I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, exarar **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio **Contrário à Aprovação** das contas anuais de governo da Prefeitura de **SERRA NOVA DOUTADA**, exercício de 2020, gestão do **Sr. JOSÉ OCIMAR GOMES DA SILVA AGUIAR**, especificamente em razão da irregularidade gravíssima 1 – AA 04.

155. **Voto**, também, por recomendar ao Poder Legislativo do Município de **SERRA NOVA DOURADA** para que, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, referente ao exercício de 2020 (art. 31, § 2º da CF):

a) **Determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

- I) **Diligencie** no sentido de adequar os gastos com Pessoal do Poder Executivo para se observar o limite máximo fixado para tanto no art. 20, III, “b”, da LRF;
- II) **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, se necessário em caso de aumento de gastos e/ou de queda das receitas previstas, especialmente as de transferências correntes, que constituem o maior parte da receita do Município, medidas de contingenciamento de gastos ou de incremento das receitas, a fim de garantir que sejam respeitados os limites prudencial e máximo para as despesas com pessoal do Poder Executivo e do Município, sem prejuízo



do cumprimento de obrigações/direitos legais e constitucionais, e, sobretudo, ao atendimento do princípio da sustentabilidade fiscal

- III) **Adote** providências efetivas no sentido de garantir o envio eletrônico a este Tribunal, dos documentos e informes obrigatórios de remessa imediata ou mensal, de modo fidedigno, em atendimento ao disposto no art. 146, §§ 1º e 2º, c/c art. 154 e art. 175, todos também do RITCE/MT, assegurando que os fatos contábeis estejam devidamente registrados à luz das prescrições normativas aplicáveis, e das Instruções, Manuais e Procedimentos Contábeis da STN, a fim de evitar o comprometimento ou mesmo a inviabilização das atividades do controle externo.
- IV) **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, em sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, se possa, então, promover abertura de créditos adicionais, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64;
- V) **Observe e cumpra** o *caput* e o § 1º, inciso I, do art. 48 da LRF, adotando providências sentido de realizar as audiências públicas na Câmara Municipal para elaboração das peças orçamentárias, e, de disponibilizar no portal eletrônico da Prefeitura de Serra Nova Dourada, os anexos obrigatórios que compõem a LDO, de forma clara, de fácil visualização e acesso, em observância aos disposições do art. 6º, incisos I e II, c/c § 3º, inciso I e VI do art. 8º, ambos Lei da Lei nº 12.527/2011.
- VI) **Observe e cumpra** as previsões do inciso I, do § 5º do art. 165 da CF/88 § 1º, e dos incisos I e II do § 2º, do art. 4º da LRF, para prever o orçamento fiscal na LOA, e se elaborar o Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com observância das metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

b) **Recomende ao Chefe do Poder Executivo que:**

- VII) **Elabore e implemente** um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes, a fim de aumentar as Receitas Próprias do Município, visto que as Transferências Correntes no exercício de 2019, corresponderam à 94,70% do total da receita arrecadada, sobre o qual as receitas tributárias próprias representaram apenas 2,80%;



156. Cumpre-me ressaltar, que a manifestação ora exarada baseia-se exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2020 (§ 3º do art. 176 do RITCE/MT).
157. Por fim, **submeto** à apreciação deste Tribunal Pleno, a anexa Minuta de Parecer Prévio para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.
158. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 10 de dezembro de 2021.

(assinatura digital)

Conselheiro VALTER ALBANO
Relator