



PROCESSO N° : 10.103-6/2020
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO BOA VISTA
RESPONSÁVEL : VALTUIR CANDIDO DA SILVA
ADVOGADA : ELIANE CAMPOS GAMAS – OAB/MT 17.963
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II - RAZÕES DO VOTO

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

70. Desse modo, salienta-se que na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi aplicado o correspondente a **26,84%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

71. Em relação ao FUNDEB, foram aplicados **96,46%** na valorização e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei 11.494/2007.

72. No que concerne à saúde, foram aplicados **20,12%** do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, aos artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar 141/2012.

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

74. Feitas essas observações, saliento que, inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de 7 (sete) irregularidades,





com 9 (nove) subitens, 1.1 (**AA04**), 2.1 (**AA05**), 3.1 (**DA01**), 4.1 (**CB02**), 5.1 e 5.2 (**DB08**), 6.1 (**FB03**), 7.1 e 7.2 (**FB13**).

75. Após analisar os argumentos da defesa, a equipe técnica concluiu pelo saneamento das irregularidades apontadas nos subitens 1.1 (**AA04**), 3.1 (**DA01**), 4.1 (**CB02**), 5.1 e 5.2 (**DB08**).

76. O Ministério Público de Contas, por sua vez, concorda apenas com o saneamento das irregularidades dos subitens 3.1 (**DA01**), 4.1 (**CB02**), 5.1 e 5.2 (**DB08**), permanecendo com o achado descrito no subitem 1.1 (**AA04**), o qual, a seu ver, deve conduzir à reprovabilidade das contas.

77. Primeiramente, destaco que, igualmente à equipe de auditoria, entendo que a irregularidade referente aos gastos com pessoal acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (**AA04 – subitem 1.1**) deve ser afastada, especialmente porque a equipe técnica acertadamente excluiu o valor de R\$ 1.152.680,61 (um milhão, cento e cinquenta e dois mil, seiscentos e oitenta reais e sessenta e um centavos), relativo às despesas com contratação de pessoal para a realização de atividades acessórias do município, como auxiliar de serviços gerais, guarda/vigilante, motorista, mecânico, tratorista, coveiro, serviço de distribuição de água, merendeira e recepcionista (elemento 33.90.36), que haviam sido indevidamente incluídos nos gastos com pessoal.

78. Outrossim, diferentemente do Ministério Público de Contas, em consulta ao Plano de Cargos Carreira e Salários - PCCS da Prefeitura constante no sistema Aplic (informes mensais/atos de pessoal/lotacionograma), não visualizei cargo de coveiro, guarda noturno, merendeira, auxiliar de serviços gerais e mecânico, não havendo que se falar em substituição de mão de obra pertencente ao quadro de funcionários do ente.

79. Ressalto que a questão da inclusão das despesas que abrangem a prestação de serviços ligados a atividades acessórias e instrumentais, ou seja, atividades meio, já foi exaustivamente debatida nesta Corte de Contas, onde ficou consolidado por





diversos julgados que as despesas acessórias não são computadas nos gastos com pessoal.

80. Sendo assim, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio, as despesas com terceirização de mão de obra apenas deverão ser contabilizadas como outras despesas com pessoal se os serviços terceirizados referirem-se às atividades-fim do órgão, consubstanciando substituição de servidor ou empregados públicos, ao contrário de atividade-meio (não exclusivas dos Estados).

81. Conforme muito bem explicado no voto vista proferido pelo conselheiro Guilherme Antonio Maluf, nas contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço (Processo 16771-1/2018), *“este Tribunal não possui uma metodologia precisa e segura, a fim de aferir quais as funções objeto de terceirizações e quais foram consideradas como finalísticas de modo a ensejar a inclusão dos respectivos valores na DTP. A simples inclusão do valor total pago à terceiros não é critério válido, na minha visão, especialmente se considerarmos a modernização das relações de trabalho”*. (grifei)

82. É imperioso consignar que a Administração Pública gerencial visa à especialização das atividades fins e a obtenção de eficiência na prestação dos serviços públicos, e por esse motivo, tem influenciado a legislação e a jurisprudência a permitir e até mesmo a incentivar a terceirização de serviços instrumentais na Administração Pública, tais como os de limpeza, transporte, vigilância, recepção, permitindo, assim, a priorização de suas atividades finalísticas.

83. Assim, após a referida dedução realizada pela equipe técnica, a despesa total com pessoal do Poder Executivo perfaz o montante de R\$ 15.046.266,02 (quinte milhões, quarenta e seis mil, duzentos e sessenta e seis reais e dois centavos), correspondendo a 51,53% da Receita Corrente Líquida (R\$ 29.200.222,77), assegurando, portanto, o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstra o quadro abaixo:





RCL = R\$ 29.200.222,77 (vinte e nove milhões, duzentos mil, duzentos e vinte e dois reais e setenta e sete centavos)

Poder	Valor no Exercício	% RCL	Limites Legais (%)	Situação
Executivo	15.046.266,02,	51,53	54	Regular
Legislativo	765.674,55	2,62	6	Regular
Município	15.811.940,57	54,15	60	Regular

Fonte: Elaborado pelo Relator com base no Relatório Técnico de Defesa (fl. 10 - Doc. 249578/2021)

84. Portanto, contrariamente ao Ministério Público de Contas, mantenho o afastamento do achado. Entretanto, embora as despesas com pessoal do Poder Executivo (R\$ 15.046.266,02 – 51,53%), não tenham superado o limite máximo permitido de 54% estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF, foi ultrapassado o limite prudencial de 95% (51,30).

85. Por esses fatores, entendo prudente alertar o atual chefe do Poder Executivo que adote as medidas elencadas no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo conveniente enfatizar que essas providências devem vigorar enquanto perdurar o valor que supera o limite prudencial.

86. Quanto à irregularidade referente à contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira no valor de R\$ 66.827,08 (sessenta e seis mil, oitocentos e vinte e sete reais e oito centavos) nas fontes de recursos 17 e 22 (**DA01 – subitem 3.1**), concordo com a equipe técnica e Ministério Público de Contas pelo saneamento, pois restou demonstrado nos autos que na fonte 17 (Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP) houve o empenho incorreto na fonte de faturas de energia elétrica, as quais deveriam ter sido empenhadas na fonte 00 (Recursos ordinários) e na fonte 22 (Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse – Educação) comprovando-se que, além da indisponibilidade financeira ter sido num valor irrisório (R\$ 13,44), houve saldo disponível na fonte 00 no valor de R\$ 1.218.906,09 (um milhão, duzentos e dezoito mil, novecentos e seis reais e nove centavos), suficiente para amparar o pagamento dessa despesa.





87. No tocante ao achado de auditoria que descreve a diferença de R\$ 1.156,56 (um mil, cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e seis centavos) nas transferências, repassadas ao Município de Alto Boa Vista para enfrentamento ao Coronavírus na fonte de detalhamento 77000 (PFEC inc II) informados no sistema Aplic e os obtidos no site do Banco do Brasil (**CB02 – subitem 4.1**), coaduno com a equipe técnica e parecer ministerial pelo saneamento, pois embora a Prefeitura Municipal de Alto Boa Vista tenha realizado o registro contábil dessa receita na fonte 00, a legislação que disciplina o registro contábil desses repasses permite tal procedimento.

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

89. Em relação às irregularidades relativas à ausência de publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2020) em meio oficial e dos anexos que integram a Lei Orçamentária Anual (LOA/2020) no Portal Transparência (**DB08 – subitens 5.1 e 5.2**), concordo com o Ministério Público de Contas com o saneamento, pois em consulta ao Portal Transparência da Prefeitura¹ e ao Diário dos Municípios de Mato Grosso- AMM, constata-se que houve a devida publicação da LDO/2020 e da LOA/2020 na sua integralidade.

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

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

¹ <https://altoboavista.centi.com.br/>





2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) Os repasses efetuados ao Poder Legislativo foram inferiores no valor de R\$ 1.598,00 ao valor previsto constante na LOA/2020, em descumprimento ao disposto no art. 29-A, §2º, III, da Constituição Federal. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

92. Consta nos autos que o Poder Executivo fixou o repasse ao Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual - LOA/2020 em R\$ 1.141.598,00 (um milhão, cento e quarenta e um mil, quinhentos e noventa e oito reais); contudo, repassou apenas o valor de R\$ 1.140.000,00 (um milhão, cento e quarenta mil reais), ou seja, R\$ 1.598,00 (um mil, quinhentos e noventa e oito reais) a menor do fixado na LOA, em desconformidade com art. 29-A, § 2º, inc. III, da Constituição Federal (fl. 50 – Doc. 148508/2021).

93. A defesa reconheceu o achado, mas justificou que o valor repassado a menor é insignificante, representa apenas 0,14% do valor total repassado, não tendo ocasionado prejuízos ao Poder Legislativo. Além disso, enfatizou que os efeitos da pandemia de novo coronavírus devem ser levados em consideração para flexibilizar o achado, pugnando pela razoabilidade na apreciação das contas conforme julgado desta Corte (fls. 15/16 – Doc. 233824/2021).

94. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento, pois embora o valor repassado a menor seja ínfimo, a irregularidade restou configurada, podendo ser flexibilizada para não emissão de parecer prévio contrário, conforme julgado desta Corte citado pela defesa.

95. Na alegações finais, a defesa repetiu as argumentações anteriormente expostas e acrescentou que a diferença no repasse foi ínfima e que não causou comprometimento ao Poder Legislativo, devendo o achado ser atenuado para não comprometer o julgamento das contas (fls. 3/4- Doc. 259524/2021).

96. O Ministério Público de Contas concordou com a equipe técnica pela manutenção do achado; contudo, entende que este não compromete as contas à emissão de parecer prévio contrário.





97. Frisa-se que a Constituição Federal estabelece que o envio do duodécimo deve ser realizado até o dia 20 de cada mês e não poderá ser enviado em valor inferior ao fixado na Lei Orçamentária Anual - LOA, cuja inobservância constitui crime de responsabilidade do prefeito:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - **enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.** (grifei)

98. Sobre o assunto, este Tribunal de Contas tem entendimento de que o direito do duodécimo da Câmara Municipal restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional, consoante Resolução de Consulta 07/2013, a seguir transcrita:

CÂMARA MUNICIPAL. DESPESA. LIMITE. GASTO TOTAL. FIXAÇÃO. POSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE VALOR INFERIOR AO LIMITE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO AO LIMITE CONSTITUCIONAL.

1) O valor do orçamento da Câmara Municipal pode ser inferior ao limite de gasto do poder legislativo municipal estabelecido no artigo 29- A da Constituição Federal, tendo em vista que não há direito da câmara à percepção do limite.

2) O direito da Câmara Municipal ao duodécimo restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional.

3) Caso o orçamento da câmara municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional.

4) O aumento do orçamento da Câmara Municipal deve ser promovido por meio de crédito adicional, com a indicação da respectiva fonte de recurso, e ser promovido por lei de iniciativa do Poder Executivo (crédito especial) ou de decreto do Poder Executivo (crédito suplementar). (grifei)

99. Além disso, é certo que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de





afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

100. No caso em exame, constata-se que foi fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA/2020 o repasse ao Poder Legislativo no valor de R\$ 1.141.598,00 (um milhão, cento e quarenta e um mil, quinhentos e noventa e oito reais). Todavia, o Poder Executivo repassou apenas o valor de R\$ 1.140.000,00 (um milhão, cento e quarenta mil reais), ou seja, R\$ 1.598,00 (um mil, quinhentos e noventa e oito reais) a menor do fixado na LOA.

101. Em que pese o repasse efetuado tenha sido R\$ 1.598,00 (um mil, quinhentos e noventa e oito reais) inferior ao permitido na LOA (R\$ 1.141.598,00), é notório que a diferença repassada a menor é irrisória, representando 0,14% do valor repassado e não comprometeu a execução das despesas do Poder Legislativo.

102. Por esses motivos, diferentemente do Ministério Público de Contas, entendo que a irregularidade deve ser afastada, dado à insignificância do montante repassado a menor e ausência de prejuízos ao Legislativo.

103. Entretanto, compreendo necessário recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que proceda com os repasses para Câmara Municipal de acordo com o que estiver previsto na Lei Orçamentária Anual.

6) 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).

6.1) Abertura de R\$ 690.054,78 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de excesso de arrecadação na fonte de recurso 18 em descumprimento ao disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e no art. 43, da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

104. A equipe técnica narrou que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação no valor total de R\$ 742.870,19 (setecentos e quarenta e dois mil,





oitocentos e setenta reais e dezenove centavos) nas fontes de recursos 17 e 18 sem recursos suficientes para cobri-los (fl. 17 – Doc. 148508/2021), conforme tabela abaixo:

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

Fonte	Descrição	Previsão atualizada da Receita (a)	Receita arrecadada (b)	Resultado(b- c)	Crédito Adicional por excesso arrecadação	Créditos Adicionais abertos sem recursos Disponíveis
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	R\$ 273.662,54	R\$220.847,13	-R\$ 52.815,41	R\$ 63.662,54	R\$ 52.815,41
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	R\$ 2.987.687,87	R\$ 2.297.633,09	-R\$ 690.054,78	R\$ 1.020.887,87	R\$ 690.054,78
Total						R\$ 742.870,19

Fonte: Quadro 1.3 do Relatório Técnico (fl. 67 – Doc. 148508/2021)

105. A defesa esclareceu que na fonte 17 a abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação era para cobrir as despesas com energia elétrica tendo como fonte 00 (recursos ordinários); todavia, foram abertos no sistema créditos adicionais utilizando a fonte de recurso 17 (Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP), o que ocasionou o apontamento (fls. 23/27 - Doc. 233824/2021).

106. Acrescentou que antes mesmo do empenho da despesa, constatou que a dotação já possuía saldo orçamentário para cobrir as despesas com energia elétrica, visto que o saldo anterior da dotação era de R\$ 127.325,28 (cento e vinte e sete mil, trezentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos) e após a emissão do empenho ainda restou um saldo de R\$ 63.662,74 (sessenta e três mil, seiscentos e sessenta e dois reais e setenta e quatro centavos).

107. Em relação à fonte 18, a defesa justificou que os valores empenhados acima da receita arrecadada na fonte foram oriundos da fonte 00; dessa forma, o valor aberto de crédito adicional na fonte 18 teve como origem os recursos ordinários da fonte 00.





108. A equipe técnica acatou as justificativas da defesa em relação à fonte de recursos 17, pois confirmou que a referida fonte de fato possuía recursos suficientes para amparar o pagamento da despesa com energia elétrica, não utilizando o crédito adicional aberto para a realização dessa despesa. Por outro lado, manteve a irregularidade em relação à fonte 18, face à inexistência de excesso de arrecadação para amparar a abertura do crédito adicional questionado e à ausência de comprovação da realização de remanejamento de recursos entre as fonte 00 e 18.

109. Em sede de alegações finais, a defesa pontuou que o mesmo entendimento adotado para sanear a fonte 17 deve ser utilizado para afastar a irregularidade na fonte 18, vez que nessa também os créditos foram abertos erroneamente (fls. 5/6 - Doc. 259524/2021).

110. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pelo saneamento da irregularidade em relação à fonte de recursos 17 e manutenção do achado na fonte de recurso 18, com recomendação à atual gestão para que verifique por fonte a existência de recursos suficientes à conta de excesso de arrecadação, nos procedimentos de abertura de créditos adicionais.

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

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





113. Além disso, o cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controle 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.

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

**Resolução de Consulta nº 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015).
Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.**

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).
2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).
3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.
4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.
5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.
6. A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.
7. Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem





exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos.

8. As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168).

9. Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias.

10. É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação da receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF).

11. A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

115. Analisando atentamente os autos, concordo com a unidade técnica e ministerial pelo saneamento da irregularidade na fonte de recurso 17 (Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP), sobretudo porque, independentemente do erro na abertura do crédito na fonte, restou demonstrado que já havia saldo anterior da dotação de R\$ 127.325,28 (cento e vinte e sete mil, trezentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos), e após a emissão do empenho ainda restou um saldo de R\$ 63.662,74 (sessenta e três mil, seiscentos e sessenta e dois reais e setenta e quatro centavos).

116. Entretanto, o mesmo não foi demonstrado na fonte 18 (Transferências do FUNDEB - aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica), pois a previsão de receita atualizada era de R\$ 2.987.687,87 (dois milhões, novecentos e oitenta e sete mil, seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e sete centavos); contudo, arrecadou R\$ 2.297.633,09 (dois milhões, duzentos e noventa e sete mil, seiscentos e trinta e três reais e nove centavos), configurando deficit de arrecadação de R\$ 690.054,78 (seiscentos e noventa mil, cinquenta e quatro reais e setenta e oito centavos).





117. Outrossim, embora a defesa alegue que as despesas foram custeadas pela fonte de recurso 00 (Recursos Ordinários), não anexou aos autos documentação comprobatória da realização de remanejamento de recursos entre as fontes, com a finalidade de suprir os créditos adicionais abertos a maior na fonte de recurso 18.

118. Desse modo, os créditos adicionais abertos na fonte 18 no valor de R\$ 690.054,78 (seiscentos e noventa mil, cinquenta e quatro reais e setenta e oito centavos), foram abertos com base no excesso de arrecadação inexistente.

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

120. Portanto, igualmente ao Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade apenas na fonte 18, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43, da Lei 4.320/64 e ao art. 167, II, da Constituição Federal.

7) 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).

7.1) Ausência da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos no Anexo de Riscos Fiscais, em descumprimento ao disposto no art. 4º, § 3º da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

7.2) Consta na LOA autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro em descumprimento ao princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, CF/1988). - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA





121. Consta no **subitem 7.1** que o Anexo de Riscos Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais que possam afetar as finanças públicas e as providências a serem adotadas caso os riscos se concretizem (fl. 12 - Doc. 148508/2021).

122. A defesa discordou do apontamento e afirmou que no Anexo III -Riscos Fiscais da LDO/2020, constam as providências a serem adotadas com o uso da reserva de contingência (fls. 27/28 – Doc. 233824/2021).

123. A equipe técnica manteve a irregularidade, pois o Anexo de Riscos Fiscais constante na LDO/2020 da Prefeitura de Alto Boa Vista não mensura os valores desses riscos e não associa a cada risco a providência que deve ser adotada, conforme estabelecido no Manual de Demonstrativo Fiscais da STN.

124. Em sede de alegações finais, a defesa reprisou as argumentações anteriores (fls. 6/7 – Doc. 259524/2021).

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

126. Cabe ressaltar que o § 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o Anexo de Riscos Fiscais deve conter a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas. Vejamos:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

127. O Anexo de Riscos Fiscais constante na LDO/2020 da Prefeitura de Alto Boa Vista informa que serão tomadas as seguintes providências, caso se concretizem





os riscos fiscais, no âmbito da despesa ou da receita: (i) utilizar-se-á dos recursos consignados à conta da Reserva de Contingência (art. 5, "a", inc. III, da LRF/20000) e (ii) se os recursos da Reserva de Contingência não forem suficientes, adotar-se-á as providências previstas no art. 19, § 1º da LDO/2020.

128. A LDO prevê no art. 19 que a Reserva de Contingência a constar na Lei Orçamentária Anual será equivalente a no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, visando ao atendimento de riscos fiscais e passivos contingentes.

129. Quanto à forma de utilização da Reserva de Contingência, a LDO prevê que será utilizada, no todo ou em parte, a reserva de que trata o caput deste artigo, e que os recursos remanescentes poderão ser utilizados para abertura de créditos adicionais autorizados na forma do artigo 42 da Lei 4320/64.

130. Contudo, no caso em tela, verifica-se que no Anexo de Riscos Fiscais na LDO, não consta a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e das providências a serem tomadas no caso de concretização destes, conforme determina o art. 4º, § 3º da LRF.

131. O Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN – fl. 46, 12ª edição², estabelece sobre a gestão de riscos fiscais o seguinte:

A gestão de riscos fiscais não se resume à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, mas é composta por seis funções necessárias, a saber:

- 1) Identificação do tipo de risco e da exposição ao risco;
- 2) Mensuração ou quantificação dessa exposição;**
- 3) Estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento frente ao risco;
- 4) Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco;
- 5) Implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas decorrentes do risco;
- 6) Monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo, preferencialmente através de sistemas institucionalizados (controle interno). (grifei)

² https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050





132. Portanto, percebe-se que embora o Anexo de Riscos Fiscais constante na LDO/2020 da Prefeitura de Alto Boa Vista cita os riscos que poderão ocorrer e as providências a serem adotadas caso esses riscos se concretizem, não houve a mensuração dos valores desses riscos e a associação a cada risco, nem a providência que deve ser adotada, conforme estabelecido no modelo de demonstrativo na página 48, do Manual de Demonstrativo Fiscais da STN

133. Diante disso, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que inclua no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO a mensuração dos valores desses riscos e a associação a cada risco e a providência que deve ser adotada, conforme dispõem o art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Demonstrativo Ficais da STN.

134. No **subitem 7.2**, foi apontado que o artigo 9º³ da Lei Municipal 615/2019 (LOA/2020) autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares por meio de remanejamentos e transposições de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, evidenciando matéria estranha àquelas que devem ou podem estar contidas na Lei Orçamentária Anual, violando o princípio da exclusividade, contido no art. 165, §§ 5º ao 8º, da Constituição Federal (fl. 26 – Doc. 148508/2021).

135. A defesa justificou que essa disposição no corpo da LOA era de praxe na elaboração dos projetos da referida lei, todavia, alegou que esse dispositivo não fora utilizado, não ocorrendo descumprimento legal. Por fim, destacou que essa anomalia já foi corrigida e não consta no projeto da próxima LOA (fl. 28 – Doc. 233824/2021).

136. A equipe técnica manteve a irregularidade e ressaltou que, mesmo que a autorização não tenha sido utilizada, o achado se configurou com a inclusão na LOA de matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa.

³Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares através de remanejar e transpor recursos entre órgãos e categorias econômicas, nos termos do artigo 167, VI da Constituição Federal.





137. Nas alegações finais a defesa repetiu as argumentações da inicial e solicitou a exclusão do achado (fl. 7 – Doc. 259524/2021)

138. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da equipe técnica pela permanência do achado com recomendação.

139. Inicialmente, cumpre salientar que os mecanismos de realocação orçamentária referidos no inciso VI do art. 167 da CF/88 (transposições, remanejamentos ou transferências de créditos orçamentários) não se confundem com a figura dos créditos adicionais suplementares previstos no artigo 41, I, da Lei 4.320/64.

140. O remanejamento é a realocação de recursos orçamentários entre órgãos distintos. Por sua vez, as transposições asseguram a realocação da dotação para outra categoria de programação, mas do mesmo órgão. As transferências realocam recursos entre as categorias econômicas (correntes e de capital), qualificadas na mesma atividade, projeto ou operação especial do mesmo órgão.

141. Os créditos adicionais, contrariamente, permutam elementos de despesa pertencentes à mesma categoria programática (Atividade, Projeto ou Operação Especial), diferentemente dos remanejamentos, transposições e transferências de recursos, posto que atuando em diferentes Atividades, Projetos ou Operações Especiais, equivale à reprogramação por repriorização das ações do governo.

142. Muito embora essas técnicas possuam formas de operacionalização semelhantes, ou seja, são autorizadas mediante lei e abertas por decreto (art. 167, V e VI, CF), somente os créditos suplementares constituem exceção ao princípio da exclusividade, podendo, assim, ser abertos com base em autorização prevista na própria Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 8º, CF).





143. Tal fato se justifica, pois, como visto, o crédito adicional suplementar apenas visa a remediar erros e omissões no momento da elaboração do orçamento, o que impõe a adoção de medidas de retificação quase automáticas pelo gestor.

144. Este é o entendimento deste Tribunal, conforme se depreende da Súmula 20 e julgados extraídos do Boletim de Jurisprudência, edição consolidada, fevereiro/2014 a dezembro/2020, abaixo transcritos:

Súmula nº 20. É vedada a autorização para remanejamento, transposição ou transferência de recursos entre dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual – LOA, por ferir o princípio constitucional da exclusividade, configurando dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa no Orçamento (art. 165, § 8º, CF/1988).

Planejamento. LOA. Remanejamento, transposição e transferência de dotações orçamentárias.

A autorização prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) para remanejamento, transposição ou transferência de dotações orçamentárias fere o princípio constitucional da exclusividade (art. 165, § 8º), por se tratar de dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Parecer Prévio nº 17/2016-TP. Julgado em 11/10/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2016. Processo nº 870-2/2015).

Planejamento. LOA. Reserva de Contingência. Remanejamentos, transposição e transferência de créditos ou recursos. Princípio da exclusividade.

As previsões, na Lei Orçamentária Anual (LOA), de destinação e forma de utilização da Reserva de Contingência; bem como de autorizações para remanejamentos, transposições ou transferências de créditos orçamentários ou recursos financeiros, contrariam o princípio orçamentário constitucional da exclusividade (art. 165, § 8º), por caracterizarem matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 129/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/ TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 25.884-9/2015)

145. No presente caso, a própria defesa concorda com a existência da irregularidade apurada, havendo, desta feita, lesão aos postulados descritos no § 8º, do art. 165, da CF/88 e Súmula 20 desta Corte de Contas.

146. Diante do exposto, em consonância com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade, com recomendação ao atual chefe





do Poder Executivo Municipal para que não insira na Lei Orçamentária Anual a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria a outra, em cumprimento ao artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

147. É oportuno registrar que, em sede de Contas Anuais de Governo, as recomendações ao chefe do Poder Executivo visam ao aperfeiçoamento da gestão pública, razão pela qual acolho a recomendação sugerida pela equipe técnica (fl. 28 – Doc. 249578/2021). Assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, é necessário que seja dada ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

148. Da análise global das Contas Anuais de Governo de Alto Boa Vista, concluo que merecem Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois a única irregularidade gravíssima mantida nos autos pela unidade técnica foi afastada face a sua insignificância material. Além disso, a execução orçamentária foi superavitária e houve superavit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2020.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

149. Pelo exposto, NÃO ACOLHO o Parecer Ministerial e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I da Constituição Estadual, 1º, I e 26 da Lei Complementar Estadual 269/2007, 29, I e 176, § 3º da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **PERECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2020, da **Prefeitura Municipal de Alto Boa Vista**, de responsabilidade do **Sr. Valtuir Cândido da Silva**, tendo como contadora a Sra. Joseane Oppelt (CRC-MT 019412/O), visto que foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino, bem como os exigidos pela Lei Complementar 101/2000.





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

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

b) realize corretamente os registros contábeis das transferências efetuadas pela União na Prefeitura e no sistema Aplic para evitar inconsistências nas informações;

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

d) proceda com os repasses para Câmara Municipal de acordo com o que estiver previsto na Lei Orçamentária Anual;

e) aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43, da Lei nº 4.320/64 e ao art. 167, II, da Constituição Federal;

f) inclua no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO a mensuração dos valores desses riscos e a associação a cada risco e a providência que deve ser adotada, conforme dispõem o art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Demonstrativo Ficaís da STN;

g) abstenha-se de inserir na Lei Orçamentária Anual a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria a outra, em cumprimento ao artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal;

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





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

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

É como voto.

Tribunal de Contas, 03 de dezembro de 2021.

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

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

