



PROCESSO Nº	16.763-0/2018
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE INDIAVAÍ
RESPONSÁVEL	VALTEIR QUIRINO DOS SANTOS
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL DE 2018
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

II. RAZÕES DO VOTO	2
1. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO	3
1.1. Limites Constitucionais e Legais:	3
1.2. Desempenho Fiscal	5
1.3. Aspectos Previdenciários	6
1.4. Indicadores	6
1.4.1. Indicador de Carga Tributária	6
1.4.2. Investimento <i>per capita</i>	6
1.4.3. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED	7
1.4.4. Indicador de Poupança Corrente	7
2. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS DESCARACTERIZADAS PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO	8
2.1. Irregularidade DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08	8
3. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS CARACTERIZADAS PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO	10
3.1. Irregularidade CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02	10
3.2. Irregularidade FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03	15
3.3. Irregularidade CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02	22
4. CONTEXTO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2018	28
III. DISPOSITIVO DO VOTO	28





PROCESSO Nº	16.763-0/2018
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE INDIAVAÍ
RESPONSÁVEL	VALTEIR QUIRINO DOS SANTOS
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL DE 2018
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. RAZÕES DO VOTO

100. Considerando a competência constitucional prevista nos §§ 1º e 2º do artigo 31 da Constituição da República Federativa do Brasil¹; nos artigos 210, I da Constituição Estadual²; 1º, I e 26 da Lei Complementar nº 269/2007 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT³; e nos artigos 29, inciso I, e 176 da Resolução nº 14/2007 – TCE/MT⁴, além das Resoluções Normativas nºs 10/2008 e 01/2019 –TP/TCE-MT, compete a este Tribunal a emissão de Parecer Prévio acerca das Contas Anuais de Governo do Município de Indavaí, referentes ao exercício de 2018, sendo o julgamento das referidas contas atribuição da respectiva Câmara Municipal de Indavaí.

101. No que concerne à apreciação das Contas Anuais de Governo, este Tribunal analisa a atuação do Executivo Municipal no exercício de suas funções de planejamento,

¹ CRFB:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

² Constituição do Estado de Mato Grosso:

“Art. 210 O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio circunstanciado sobre as contas que o Prefeito Municipal deve, anualmente, prestar, podendo determinar para esse fim a realização de inspeções necessárias, observado:

I - as contas anuais do Prefeito Municipal do ano anterior serão apreciadas pelo Tribunal de Contas, dentro do exercício financeiro seguinte;”

³ LOTCE-MT:

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:

I. emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;

(...)

Art. 26 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.

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

⁴ RITCE-MT:

“Art. 29. Compete ao Tribunal Pleno:

I. emitir parecer prévio sobre as contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos, Estadual e Municipais, e sobre as contas anuais e relatórios de atividades do Presidente do Tribunal de Contas;

(...)

Art. 176. O parecer prévio do Tribunal de Contas será emitido:

(...)

II. Até o final do exercício subsequente, no caso de Contas Anuais de Prefeitos Municipais.”

Z:\2019\VOTO\CONTAS ANUAIS\PREFEITURA\PM INDIAVAÍ\VOTO\167630-2018 - PM Indavaí - Contas Governo - Voto - CB.docx





organização, direção e controle das políticas públicas, referentes ao disposto no artigo 3º, §1º, incisos I a VII, da Resolução Normativa nº 01/2019/TCE-MT:

“**Art. 3º** Em cada exercício financeiro o Tribunal de Contas, em auxílio aos Poderes Legislativos Municipais, emitirá um parecer prévio sobre as contas dos respectivos governantes.

§ 1º O parecer prévio sobre as Contas Anuais de governo se manifestará sobre as seguintes matérias:

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.”

1. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

102. Procedo à análise dos resultados das Contas Anuais de Governo do Município de Indiavaí, no exercício de 2018.

1.1. Limites Constitucionais e Legais:

103. No exercício de 2018, o Município de Indiavaí aplicou o equivalente a 30,03% (trinta inteiros e três centésimos percentuais) da receita proveniente de impostos municipais e das transferências estadual e federal, acima dos 25% (vinte e cinco por cento) previstos no art. 212, da Constituição da República – CR/1988, na manutenção e desenvolvimento do ensino.





104. Aplicou o correspondente a 80,21% (oitenta inteiros e vinte e um centésimos percentuais) dos recursos recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, percentual superior aos 60% (sessenta por cento) estabelecidos no inc. XII, artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e no art. 22, da Lei Federal 11.494/2007.

105. Indivaí cumpriu o limite mínimo estabelecido de 15% (quinze por cento) nas ações e serviços públicos de saúde aplicou o equivalente a 18,44% (dezoito inteiros e quarenta e quatro centésimos percentuais) dos impostos a que se referem o art. 156, dos recursos especificados no art. 158, alínea “b”, inciso I do artigo 159, e § 3º, todos da CF/1988, c/c o inc. III do art. 77 do ADCT.

106. Aplicou o total de 47,58% (quarenta e sete inteiros e cinquenta e oito centésimos percentuais) da Receita Corrente Líquida na despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, não tendo ultrapassado o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) fixado pela alínea “b”, do inc. III, do art. 20, da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

107. Aplicou o total de 50,94% (cinquenta inteiros e noventa e quatro centésimos percentuais) da Receita Corrente Líquida, dentro do limite máximo de 60% (sessenta por cento) fixado pelo inc. III, do art. 19, da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, na despesa total com pessoal do Município:

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)	% DA RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	14.813.394,18	-
LIMITE LEGAL - 60% da RCL	8.888.036,51	60,00%
TOTAL DESPESAS COM PESSOAL	7.546.850,96	50,94%
Executivo (Limite máximo: 54%)	7.049.588,33	47,58%
Legislativo (Limite máximo: 6%)	497.262,63	3,35%

Fonte: Sistema Aplic. e Contas Anuais – Atualizado em 31/07/2019

108. Transferiu 6,64% (seis inteiros e sessenta e quatro centésimos percentuais) da receita base arrecadada no exercício anterior ao Poder Legislativo; dentro, portanto, do





máximo permitido pela Constituição da República, que é de 7% (sete por cento), em conformidade com o art. 29 – A, da Constituição Federal.

1.2. Desempenho Fiscal

109. A série histórica das receitas orçamentárias do Município, que abrangem o período de 2015 a 2018, revela crescimento na arrecadação, com exceção do exercício de 2017, em que houve um decréscimo de 3,43% (três inteiros e quarenta e três centésimos percentuais). As receitas próprias atingiram, em 2018, 3,5% (três inteiros e cinquenta centésimos percentuais) da receita total do Município, já descontada a contribuição ao FUNDEB.

110. No período de 2015 a 2018, o Município de Indiavaí apresentou desempenho insatisfatório na administração e execução fiscal da Dívida Ativa, oscilando de 0,36% (trinta e seis centésimos percentuais) a 6,8% (seis inteiros e oitenta centésimos percentuais) o percentual de recebimento da Dívida Ativa.

111. O município alcançou 0,36% (trinta e seis centésimos percentuais) no exercício de 2018 de créditos tributários e/ou créditos públicos a que se referem ao percentual de recebimento da dívida ativa; média inferior à média dos municípios do Grupo 1 (municípios com até cinco mil habitantes), de 9,34%, (nove inteiros e trinta e quatro centésimos percentuais), e à média estadual, de 12,46% (doze inteiros e quarenta e seis centésimos percentuais).

112. Na execução orçamentária, comparando as receitas arrecadadas com as despesas executadas pelo Município de Indiavaí, excluídos os valores do Regime Próprio de Previdência Social, verifica-se superávit no resultado orçamentário equivalente a 7,72% (sete inteiros e setenta e dois centésimos percentuais) da receita.

113. No resultado financeiro, constata-se que o Poder Executivo Municipal apresentou suficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo correspondente a 1073,8% (um mil e setenta e três inteiros e oitenta centésimos percentuais) sobre o total das





obrigações; ou seja, dispõe de **R\$ 10,74** (dez reais e setenta e quatro centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) de obrigações de curto prazo.

1.3. Aspectos Previdenciários

114. O Município não possui Regime Próprio de Previdência, estando todos os servidores públicos vinculados ao Regime Geral (INSS).

1.4. Indicadores

1.4.1. Indicador de Carga Tributária

115. O indicador de carga tributária *per capita* de Indiavaí, em 2018, foi de R\$ 190,30 (cento e noventa reais e trinta centavos), abaixo da média dos Municípios do Grupo 1, de R\$ 373,30 (trezentos e setenta e três reais e trinta centavos), e abaixo da média dos municípios mato-grossenses, de R\$ 623,39 (seiscentos e vinte e três reais e trinta e nove centavos).

116. Em valores atualizados pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, esses indicadores demonstram que o Município de Indiavaí, apesar de estar abaixo das médias do Grupo 1 e da estadual, não implementou políticas para o aumento da arrecadação de Receita Própria Tributária, no período de 2015 a 2018, tendo diminuído em **30,72%** (trinta inteiros e setenta e dois centésimos percentuais) a Carga Tributária *per capita*.

1.4.2. Investimento *per capita*

117. O Município de Indiavaí obteve resultado inferior ao da média dos municípios do Grupo 1, que é de **R\$ 511,95** (quinhentos e onze reais e noventa e cinco centavos), apresentando resultado de **R\$ 74,43** (setenta e quatro reais e quarenta e três centavos) de investimento *per capita*. O resultado do município ficou também abaixo da média dos municípios de mato-grossenses que é **R\$ 284,82** (duzentos e oitenta e quatro reais e oitenta e dois centavos).





1.4.3. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED

118. A flutuação do emprego formal no Município de Indavaí, em 2018, foi a seguinte:

Quadro 39 - Flutuação do Emprego Formal com Ajustes - 2018

Total das Atividades			
IBGE Setor	Admitidos	Desligados	Saldo
8 - AGROPECUARIA	54	49	5
Total	54	49	5

Fonte: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php# . consulta em 31/07/2019

119. A série histórica de 2015 a 2018 do Município de Indavaí, por sua vez, revelou o aumento do emprego formal, exceto em 2015:

Quadro 38 – Flutuação do Emprego Formal - 2015 a 2018

Ano	Município	Variação Absoluta (a-b)
2015	admissões (a)	125
	desligamentos (b)	135
2016	admissões (a)	77
	desligamentos (b)	83
2017	admissões (a)	90
	desligamentos (b)	80
2018	admissões (a)	53
	desligamentos (b)	49
	Nº de Emp. Formais - 1º Jan/2018	229
	Total de Estabelecimentos	81

Fonte: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php# . consulta em 05/02/2018.

1.4.4. Indicador de Poupança Corrente

120. O resultado do Indicador de Poupança Corrente revelou que o Município de Indavaí, no período de 2015 a 2018, alcançou a média de 96,62% (noventa e seis inteiros e sessenta e dois centésimos percentuais), obtendo a classificação 'C', pior que a média do Grupo 1, de 92,48% (noventa e dois inteiros e quarenta e oito centésimos percentuais); e que a média estadual, de 90,73% (noventa inteiros e setenta e três centésimos percentuais).





Quadro 43 - Indicador de Poupança Corrente

Município de Indavaí (2016-2018)	Grupo 1 – com população até 5.000 habitantes (2016-2018)	Média Estadual (2016-2018)	Classificação do Município de Indavaí (2016-2018)	Município de Indavaí (2018)	Classificação do Município de Indavaí (2018)
96,62%	92,48%	90,73%	C	100,54%	C

2. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS DESCARACTERIZADAS PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO

2.1. Irregularidade DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08

2) 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).

2.1) *Não foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do PPA.* - Tópico - 2.

121. Em análise técnica preliminar, a equipe de auditoria asseverou que o Plano Plurianual – PPA não foi enviado pelo Sistema Aplic ou pelo Sistema ControlP, nem as atas de audiências públicas ou edital de chamamento para as audiências de elaboração e discussão do PPA foram publicados no sítio da Prefeitura Municipal.

122. Oportunizada a defesa, o gestor informou que houve a legal e devida realização da audiência pública para discussão e elaboração do PPA e anexou os comprovantes, cujas análises técnicas conclusiva e ministerial opinaram no sentido de descaracterizar a vertente irregularidade.

Conclusão do Relator

123. A adoção de transparência nas contas públicas municipais é requisito constitucional para a fiscalização exercida pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, e do sistema de controle interno. A Constituição da República estipulou que as





contas do Município deverão ficar à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, anualmente.⁵

124. O legislador infraconstitucional ampliou a obrigação de disponibilidade de transparência nas contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, para que fiquem disponíveis durante todo o exercício, para consulta e apreciação dos cidadãos e das instituições da sociedade.⁶

125. A transparência é princípio previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal -Lei Complementar n° 101/2000⁷:

“Art. 48. 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.

§ 1º 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;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.”

(grifei)

126. Da análise da defesa, verifiquei que o gestor aportou aos autos:

⁵ CRFB:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm >.

⁶ Lei Complementar n° 101/2000:

“Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.”

⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >.

Z:\2019\VOTO\CONTAS ANUAIS\PM INDIÁVAI\VOTO\167630-2018 - PM Indíavai - Contas Governo - Voto - CB.docx





- a) Convite aos Conselheiros Municipais de Saúde, datado de 12/12/2017, da lavra da Contadora Sra. Tatiane Camilho Nieri, para a participação da audiência pública para a elaboração do PPA e da LOA;
- b) Convite aos Conselheiros Municipais de Assistência Social, datado de 12/12/2017, da lavra da Contadora Sra. Tatiane Camilho Nieri, para a participação da audiência pública para a elaboração do PPA e da LOA;
- c) Convite aos Conselheiros Municipais do Fundeb, datado de 12/12/2017, da lavra da Contadora Sra. Tatiane Camilho Nieri, para a participação da audiência pública para a elaboração do PPA e da LOA;
- d) Convite aos Conselheiros Municipais do Fethab, datado de 12/12/2017, da lavra da Contadora Sra. Tatiane Camilho Nieri, para a participação da audiência pública para a elaboração do PPA e da LOA;
- e) Ata de Audiência Pública para Discussão do Plano Plurianual para o Quadriênio 2018 a 2021.

127. Como o defendente conseguiu demonstrar às fls. 19 a 24 do documento digital nº 199471/2019 a realização da audiência pública para discussão e elaboração do PPA/2018, coadunado com o entendimento exarado pela equipe técnica e pelo Ministério Público de Contas e considero descaracterizado o achado de auditoria legalmente descrito como **“DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas”**.

3. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS CARACTERIZADAS PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO

3.1. Irregularidade CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02

1) 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).

1.1) *Registros contábeis incorretos (Anexo 12- Balanço Orçamentário).* - Tópico - 2.





128. No relatório técnico preliminar, a equipe instrutória consignou que, com relação ao subitem 1.1, foi verificada inconsistência relativa ao Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo.

129. Afirmou que em sua prestação de contas juntada aos autos às fls. 06 do documento digital nº 79750/2018 consta o valor atualizado de fixação de despesa no montante de R\$ 16.483.792,70 (dezesesseis milhões, quatrocentos e oitenta e três mil setecentos e noventa e dois reais e setenta centavos).

130. Noutro norte, a mesma informação, juntada no Sistema Aplic, apresentou valor de R\$ 16.451.026,73 (dezesesseis milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil e vinte e seis reais e setenta e três centavos).

131. O defendente ponderou que falhas acontecem, independente da vontade do gestor e da equipe técnica.

132. Afirmou, ainda, que a equipe fez todas as conferências possíveis e necessárias para o fechamento do balanço das contas anuais; entretanto, a falha passou despercebida, restringiu-se apenas ao relatado.

133. Enfatizou que a falha apontada não trouxe qualquer reflexo no Anexo 12 – Balanço Orçamentário ou demais anexos que compõem o Balanço Geral, de forma que não houve comprometimento da fidedignidade das informações.

134. Dessa forma, requereu que o item fosse analisado pelo prisma da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que não trouxe quaisquer outros prejuízos.

135. A unidade de instrução manteve a sua conclusão acerca da caracterização do apontamento, sob o argumento de que a falta de organização da municipalidade acabou afrontando o princípio fundamental da confiabilidade que deve advir das contas públicas.

136. Ademais, a Equipe Técnica, orientou que:

Z:\2019\VOTO\CONTAS ANUAIS\PREFEITURA\PM INDIAVAÍ\VOTO\167630-2018 - PM Indavaí - Contas Governo - Voto - CB.docx





“(…), a confiabilidade é princípio fundamental à contabilidade pública, princípio este insculpido na NBC T 16.5:

Confiabilidade – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.

A confiabilidade está intimamente ligada ao princípio da transparência das contas públicas, pois, a sociedade tem direito ao acesso e o acompanhamento dos atos da administração, para tanto, é preciso ter confiabilidade nos dados divulgados.”

137. Em sede de alegações finais, o gestor invocou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para aduzir que não seria razoável o reconhecimento dessa irregularidade, tendo em vista que o equívoco foi específico. Por fim, repisou os argumentos anteriormente sustentados.

138. O Parecer do Ministério Público acompanhou o entendimento técnico e opinou pela caracterização da vertente irregularidade.

1.2) Divergência no valor de R\$ 6.033,58 entre o extrato bancário encontrado no Sistema Control-P, enviado pela prefeitura municipal de Indiavaí, e o valor demonstrado pela contabilidade no Sistema Aplic. - Tópico - 2.

139. Quanto ao subitem 1.2, a unidade de instrução alegou que houve divergência no valor de R\$ 6.033,58 (seis mil e trinta e três reais e cinquenta e oito centavos) entre o extrato bancário encontrado no Sistema Control-P e o valor demonstrado pela contabilidade no Sistema Aplic, ambos enviados pela Prefeitura Municipal de Indiavaí.

140. Informou que o valor de extrato constante às fls. 195 do documento digital nº 77564/2019 é de R\$ 136.279,68 (cento e trinta e seis mil duzentos e setenta e nove reais e sessenta e oito centavos), enquanto que o valor apurado pela contabilidade junto ao Sistema Aplic é de R\$ 142.313,26 (cento e quarenta e dois mil trezentos e treze reais e vinte e seis centavos).





141. Em defesa, o gestor informou que a divergência apurada não existe e que o equívoco se deu, na verdade, em razão da equipe de auditoria não ter incluído em seus cálculos as entradas e saídas constantes da conciliação bancária.

142. O relatório técnico de defesa se manifestou pela caracterização da irregularidade informando que os valores de conciliação bancária não podem ser utilizados para tal cálculo, pois trazem informações sem especificações, além do fato de que fazem referência a supostas entradas e saídas desde o exercício de 2012.

143. Ressaltou que, mesmo se fossem utilizados da forma como o gestor alegou, ainda haveria divergência contábil, inobstante menor do que a inicialmente apontada.

144. Em sede de alegações finais, o responsável informou que as informações trazidas pela auditoria no relatório técnico de defesa não foram apontadas no relatório técnico inicial prejudicando o contraditório e a ampla defesa. Reiterou ainda os argumentos da defesa e a documentação anteriormente juntada.

145. O Ministério Público de Contas, por sua vez, coadunou com o entendimento exarado pela equipe de auditoria, e opinou pela caracterização do apontamento em discussão.

Conclusão do Relator

146. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial de entidades do setor público.

147. O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.





148. Assim, as transações devem ser registradas integralmente no momento em que ocorrerem. Os registros estimáveis devem ser efetuados, mesmo na hipótese de existir razoável certeza de sua ocorrência. Os registros devem ser realizados e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período, reconhecidos pelos fatos geradores, independentemente da execução orçamentária. Os registros das transações devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo a essência sobre a forma.

149. Da análise dos dados acostados aos autos, observo a existência de registros contábeis incorretos no item fixação da despesa do Balanço Orçamentário e no extrato bancário, quando comparadas às informações constantes do Sistema Aplic e o valor consignado na prestação de contas apresentada pelo gestor.

150. Obviamente, o desejável seria a ausência de divergências nos registros contábeis das demonstrações contábeis da Prefeitura de Indavaí.

151. Embora caracterizados os registros contábeis incorretos na prestação de contas de Indavaí, considerando que são documentos hábeis como notas fiscais, recibos, cópias de cheques, entre outros; que cada escrituração contábil deve conter, no mínimo, a data em que o fato contábil ocorreu, a conta devedora, a conta credora, o histórico que represente a essência econômica da transação ou o código de histórico padronizado, neste caso baseado em tabela auxiliar inclusa em livro próprio, o valor do registro contábil e informação que permita identificar, de forma unívoca, que todos os registros integram um mesmo lançamento contábil; que o município executa milhares de registros contábeis no exercício; e que as divergências apresentadas não são relevantes a ponto de provocarem uma inconsistência dos demonstrativos motivadoras de aplicação de uma irregularidade grave; entendo, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que as inconformidades não comprometeram as Contas Anuais de Governo de Indavaí no exercício 2018.

152. Contudo, considero apropriada a recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT,





para que recomende ao Chefe do Executivo que efetue os registros contábeis de forma exata, a fim de garantir a exatidão das Demonstrações Contábeis.

3.2. Irregularidade FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03.

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) *Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 94.086,06, nas fontes 18 e 19, por superávit financeiro sem os recursos disponíveis.* - Tópico - 2.

153. Dessuma-se do relatório técnico preliminar o apontamento de irregularidade acerca da abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 94.086,06 (noventa e quatro mil e oitenta e oito reais e seis centavos), com a indicação de recursos oriundos de superávit inexistente do exercício financeiro de 2017. *In verbis:*

“Ao se analisar os créditos adicionais abertos por *superavit* financeiro, verificou-se nas fontes abaixo, a abertura dos créditos, sem recursos disponíveis:

18 - Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica - R\$ 72.500,41;

19 - Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educação Básica) - R\$ 21.585,65, totalizando R\$ 94.086,06.”

154. A defesa informou que houve um equívoco por parte da equipe de instrução, tendo em vista que os quadros 2.2, 2.4, 4.4 e 5.2 do Relatório Técnico Preliminar apresentaram informações divergentes com relação a superávit financeiro, créditos adicionais e indicadores de disponibilidade financeira do Município.

155. Informou que, apesar das divergências, deveria ser utilizado o quadro 5.2 para fins de limites de abertura de créditos suplementares, que dispõe sobre o indicador de disponibilidade financeira do Município por fonte. Isso afastaria a irregularidade.





156. No relatório técnico conclusivo, a unidade instrutiva concluiu pela caracterização da irregularidade consignando que:

“Conforme determina o art. 43, IV, § 2º da Lei 4.320/1964, o Superávit Financeiro é a diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior. Para fins de apuração, deve se considerar:

a) O Ativo Financeiro compreende os valores de numerário e os créditos realizáveis que independam de autorização orçamentária

b) O Passivo Financeiro compreende as obrigações exigíveis que independam de autorização orçamentária.

(...)

Assim, não há que se comparar a disponibilidade de caixa com o superávit/déficit do exercício. Por outro lado, verifica-se que a listagem de dotações enviada pelo defendente não traz a referência às fontes alteradas, estão assinaladas com caneta, prejudicando a integridade da informação.

Portanto, não percebe-se argumentos suficientes para sanar o apontamento.”

157. Em alegações finais, o defendente reitera os termos da defesa ratificando todos os seus argumentos e mais uma vez indicando a documentação juntada.

158. O Ministério Público de Contas coadunou com a equipe de auditoria e opinou pela caracterização da irregularidade, na medida em que a Constituição Federal é taxativa ao determinar a vedação de abertura de créditos adicionais sem a existência de recursos para cobrir a despesa realizada, vide art. 167, incisos II e V da Constituição Federal.

Conclusão do Relator

159. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, conforme conceito trazido pelo artigo 40 da Lei nº 4.320/1964. Portanto, permitem o reforço e a abertura de novas dotações para ajustar o orçamento aos objetivos a serem atingidos pela Administração Pública.

160. A Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 43, dispõe que:





Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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

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

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

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

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

161. Com base neste artigo, os créditos adicionais se dividem em suplementares, especiais e extraordinários.

162. Os créditos suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária, conforme a previsão do artigo 41, inciso I da Lei nº 4.320/1964.

163. Ademais, os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, conforme previsão do artigo 41, inciso II da Lei nº 4.320/1964.

164. Por fim, os créditos extraordinários são destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, consoante dispõe o artigo 41, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964.

165. Fundamental expor que a abertura de um crédito adicional é formalizada por um Decreto do Executivo, porém, depende de prévia autorização legislativa, de acordo com a Lei nº 4.320/1964, artigo 42. A única ressalva se encontra na Constituição Federal, no § 8º do





artigo 165, que permite que a autorização de criação dos créditos suplementares conste da própria lei orçamentária.

166. Convém ponderar que, para os créditos que dependem de autorização legislativa, nas hipóteses não previstas nas leis orçamentárias anuais, o Poder Executivo deve encaminhar projeto de lei ao Legislativo; e, somente após a aprovação e publicação da lei, é que será editado o decreto de abertura do crédito.

167. Quanto aos créditos extraordinários, a Lei nº 4.320/1964, artigo 44, dispõe que devem ser abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

168. Para reforçar a necessidade de se observar os procedimentos legais para a abertura de créditos adicionais, a Constituição da República trata no artigo 167, incisos II e V:

“Art. 167. São vedados:

(...)

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

(...)

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

(...)”

169. Quanto aos recursos tratados no texto constitucional, entende-se os recursos não comprometidos, descritos no seu § 1º, incisos de I a IV, do artigo 43, da Lei nº 4.320/1964:

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; e

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.





170. Condizente informar que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso possui posicionamento pacífico acerca do cálculo do superávit financeiro:

“Resolução Normativa nº 43/2013 (DOC, 10/12/2013). Contabilidade. Resultado da execução orçamentária. Apuração e valoração. Diretrizes.

1. Resultado da Execução Orçamentária: diferença entre a receita orçamentária executada (arrecadada) no período e a despesa orçamentária executada (empenhada) no período.
 2. Superávit de execução orçamentária: diferença positiva entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.
 3. Déficit de execução orçamentária: diferença negativa entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.
 4. O Resultado de execução orçamentária, no final no exercício, será sempre apurado pela despesa empenhada, enquanto que, durante o exercício, pela liquidada.
 5. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, também deve-se considerar a despesa efetivamente realizada, ou seja, cujo fato gerador já tenha ocorrido, mas que não foi empenhada no exercício (regime de competência), a exemplo da despesa com pessoal e respectivos encargos não empenhados no exercício ao qual pertencem.
 6. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, deve-se considerar juntamente com a receita arrecadada no exercício o valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior utilizado para abertura ou reabertura de créditos adicionais.
 7. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação. 64 Esta decisão também consta do tema “Despesa”.
- 67 TCE-MT – Consolidação de Entendimentos Técnicos – 11ª Edição
8. O valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício, em análise, não deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária, contudo pode configurar fator atenuante da irregularidade.
 9. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser considerado como atenuante do déficit orçamentário quando sua vinculação for compatível com as despesas que deram origem ao déficit.
 10. No cálculo do Resultado de Execução Orçamentária também deve-se levar em consideração a existência no Ente de RPPS superavitário, ou seja, RPPS que não dependa de aportes financeiros do Tesouro, cuja arrecadação seja superior às despesas do RPPS. Nesse caso, o valor das receitas e das despesas do RPPS devem ser expurgados do cálculo do Resultado de Execução Orçamentária.

(...)”





171. Além disso, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso também possui entendimento acerca do excesso de arrecadação:

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. 177 Esta decisão também consta do assunto "Contabilidade". 196 TCE-MT – Consolidação de Entendimentos Técnicos –11ª Edição

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.

172. Pois bem, extraio dos dados consolidados na tabela abaixo que o Município de Indavaí abriu créditos adicionais por superávit financeiro do Fundeb, fontes 18 e 19, no valor total de R\$ 163.686,20 (cento e sessenta e três mil, seiscentos e oitenta e seis reais e vinte centavos).

Quadro 8.6 - AUXILIAR - FUNDEB

DESCRIÇÃO	VALOR R\$	VALOR POSITIVO
DEDUÇÕES - FUNDEB - PREVISÃO	-R\$ 2.089.800,00	R\$ 2.089.800,00
DEDUÇÕES - FUNDEB - ARRECADADO	-R\$ 2.127.180,87	R\$ 2.127.180,87
FUNDEB - RECEITA ARRECADADA	R\$ 1.848.181,90	
CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS COM SUPERÁVIT FINANCEIRO DO FUNDEB - FONTES 18 E 19	R\$ 163.686,20	
DESPESA LIQUIDADADA DO FUNDEB	R\$ 1.992.351,16	R\$ 0,00

APLIC > Informes Mensais > Receitas > Receita Orçamentária.

173. Entretanto, o superávit financeiro do Fundeb, fontes 18 e 19, no exercício de 2017, foi de R\$ 69.600,14 (sessenta e nove mil e seiscentos reais e quatorze centavos), resultado da soma da fonte 18 no valor de R\$ 36.271,04 (trinta e seis mil duzentos e setenta e um reais e quatro centavos) e da fonte 19 no valor de R\$ 33.329,10 (trinta e três mil trezentos e vinte e nove reais e dez centavos), conforme Quadro 2.2.





174. Desta feita, gerou uma abertura de créditos adicionais por superávit financeiro inexistente no valor de R\$ 94.086,06 (noventa e quatro mil, oitenta e seis reais e seis centavos), resultado das somas negativas dos valores de R\$ 72.500,41 (setenta e dois mil e quinhentos reais e quarenta e um centavos) e R\$ 21.585,65 (vinte e um mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos).

Quadro 2.2 - Superávit Financeiro do Exercício Anterior X Créditos Adicionais Financiados por Superávit Financeiro

FONTE (a)	DESCRIÇÃO DA FONTE DE RECURSO (b)	SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO - EXERCÍCIO ANTERIOR (c)	CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO (d)	CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS (R\$) =SE(C<0;D*-1;SE(C>=D;0;C-D))
Superávit/Déficit Financeiro X Créditos Adicionais por Superávit				
00	Recursos Ordinários	-R\$ 1.524.546,49	R\$ 0,00	R\$ 0,00
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-R\$ 6.237,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-R\$ 139.672,72	R\$ 0,00	R\$ 0,00
14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União	R\$ 733.874,24	R\$ 187.683,02	R\$ 0,00
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	R\$ 302.225,53	R\$ 0,00	R\$ 0,00
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	R\$ 16.387,61	R\$ 0,00	R\$ 0,00
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	R\$ 24.977,90	R\$ 0,00	R\$ 0,00
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	R\$ 36.271,04	R\$ 108.771,45	-R\$ 72.500,41
19	Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educação Básica)	R\$ 33.329,10	R\$ 54.914,75	-R\$ 21.585,65

175. Como ficou evidenciado nos autos que houve abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 94.086,06 (noventa e quatro mil, oitenta e seis reais e seis centavos), por conta de recursos inexistentes de **superávit financeiro** nas fontes 18 e 19, em consonância com a equipe técnica e o *Parquet* de Contas, **entendo caracterizada a irregularidade.**

3.3. Irregularidade CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02.

4) DC99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_MODERADA_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

4.1) *Descumprimento da meta de resultado primário.* - Tópico - 2.





176. Com relação à referida irregularidade, a equipe técnica apontou que o Município estabeleceu no Anexo de Metas Fiscais o valor de menos R\$ 111.825,00 (cento e onze mil oitocentos e vinte e cinco reais) para a meta de resultado primário. Porém, o resultado primário atingiu o montante de menos R\$ 620.214,48 (seiscentos e vinte mil duzentos e quatorze reais e quarenta e oito centavos).

177. Apontou também que somente 91,76% (noventa e um inteiros e setenta e seis centésimos percentuais) da despesa orçamentária prevista foi executada. Em consulta ao Sistema Aplic, concluiu que não há decreto para contingenciamento de despesas no Município, o que configuraria ausência de planejamento de acordo com o artigo 9º da LRF.

178. Em sua defesa, o responsável afirmou que, conforme o Anexo 6 do RREO, o resultado primário é obtido pelo confronto entre todas as receitas e despesas primárias executadas dentro do período, inclusive as despesas que são lastreadas por recursos financeiros provenientes de superávit financeiro apurado nos exercícios anteriores; no caso do Município, o montante de R\$ 1.545.954,51 (um milhão, quinhentos e quarenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e um centavos).

179. Dessa forma, ressaltou que restou evidenciado que o descumprimento do Resultado Primário se deu em decorrência das despesas executadas com base em créditos decorrentes de superávits financeiros, uma vez que a elaboração da LDO foi anterior à apuração dos superávits.

180. Em seu relatório técnico de defesa, a equipe técnica informou que utilizou em seus cálculos as informações enviadas pela municipalidade, por meio do Sistema Aplic, e concluiu que *“(...) não foram observadas medidas para recompor as receitas ou conter as despesas para, assim, melhorar o resultado primário.”*

181. Em sede de alegações finais, o defendente ratificou os argumentos da defesa inicialmente apresentada, solicitando, ao final, a aplicação do princípio da razoabilidade e proporcionalidade para emissão de parecer favorável.





182. O Ministério Público de Contas coadunou com a equipe de auditoria e opinou pela caracterização da irregularidade.

Conclusão do Relator

183. Segundo o § 2º, do art. 165 da Carta Magna, “a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. Por sua vez, § 8º, do art. 165 da Constituição Federal estabelece que: a Lei Orçamentária Anual “não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”.

184. As metas fiscais compõem o conteúdo obrigatório da LDO, conforme determinado pelos §§ 1º e 2º, do art. 4º da LRF:

“Art. 4º (...)

§ 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;”

185. Ao exigir que a LDO contenha um Anexo de Metas Fiscais, a LRF pretende induzir os entes públicos a adotarem um planejamento financeiro de longo prazo, a ser apresentado e monitorado perante a opinião pública e o Poder Legislativo. Tão importante quanto as metas em si, é a sua fundamentação, que deve avaliar o cumprimento das metas no ano anterior e apresentar memória de cálculo que evidencie sua consistência com os objetivos da política econômica do ente.





186. Preventivamente, a vinculação entre as metas fiscais e a gestão financeira é exigida como condição de validade de atos do Poder Executivo, são elas:

- a. concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, inciso I, do art. 14 da LRF;
- b. criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa § 1º, do inciso II, do art. 16 da LRF; e
- c. criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado § 2º, do art. 17 da LRF.

187. A LRF também estabeleceu, no caput do art. 9º, que, em caso de constatação ao final de um bimestre que a receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, deverá ser promovida a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO.

188. A LRF estabelece dois instrumentos paralelos de promoção da responsabilidade fiscal: os limites e as metas.

189. Os limites são parâmetros estruturais que não devem ser desrespeitados, a sua violação indica comprometimento direto da responsabilidade fiscal. A LRF prevê limites para despesa total com pessoal (art. 19); dívidas consolidada e mobiliária (art. 30); operações de crédito (art. 32) e concessão de garantias (art. 40).

190. Em contraposição, as metas apontam níveis ótimos a serem perseguidos de acordo com a conjuntura econômica. O não cumprimento das metas sinaliza um risco de comprometimento da responsabilidade fiscal, fato a ser considerado na execução do orçamento vigente e na elaboração da lei orçamentária para o ano subsequente.

191. Por serem conjunturais, as metas são revistas anualmente e constam da LDO, enquanto os limites são fixados diretamente pela LRF ou por leis ordinárias e resoluções do Senado Federal e vigoram por prazo indeterminado.





192. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, a meta de resultado primário representa os recursos a serem reservados para o pagamento da dívida.

“O resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.”

193. O Poder Executivo tem se valido de dois instrumentos para garantir o cumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO. O primeiro deles é o contingenciamento de despesas, mecanismo ordinário previsto na LRF. O segundo é a própria alteração da meta fiscal durante o exercício financeiro em que se dá sua persecução.

194. Enquanto o primeiro instrumento pode ser implementado por ato próprio, o segundo requer anuência do Poder Legislativo, mediante aprovação de projeto de lei específico.

195. É relevante ponderar que a alteração legislativa com vistas a reduzir a meta fiscal do exercício, embora surta o efeito prático de permitir o cumprimento do resultado legalmente autorizado, pode provocar o desarranjo do planejamento fiscal e da própria gestão da dívida pública.

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

197. Dessa forma, a princípio, não há sanção específica prevista no ordenamento jurídico para o caso de a meta não ser alcançada. Isso porque as regras vigentes indicam que a meta fixada deve servir como norma programática em matéria orçamentário-financeira; ou





seja, como norte à atuação do Poder Executivo.

198. Esse entendimento fica evidenciado quando a LRF determina que o Anexo da LDO contenha avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e a demonstração e avaliação do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional. Se o seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada.

199. Tanto é assim que, nem a Constituição Federal, tampouco a Lei nº 10.028/2000 tipificaram como crime comum ou de responsabilidade o descumprimento das metas fiscais da LDO. Todos os crimes dizem respeito exclusivamente à violação da lei orçamentária.

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.”

200. Outro não poderia ser o entendimento em relação ao resultado primário, uma vez que somente as despesas estão sob o controle do poder público. Ainda assim, não se trata de um controle absoluto, pois há despesas obrigatórias (art. 17 da LRF), cuja não realização seria ilegal. As receitas dependem da conjuntura econômica, que é influenciada por fatores alheios ao controle do Estado, como o desempenho da economia mundial, intempéries climáticas, entre outros.

201. Dessa forma, como o alcance da meta de resultado primário é influenciado





apenas parcialmente pelo gestor, em meu entendimento não há como responsabilizá-lo automaticamente por eventual descumprimento.

202. Diante do exposto, entendo descaracterizada a irregularidade transcrita no item 4 do relatório preliminar. Entretanto, entendo apropriada a recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT, para que recomende ao Chefe do Executivo que avalie os fatores que impediram o atingimento da meta de resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como que fixe novas metas que sejam compatíveis com a nova conjuntura econômica.

4. CONTEXTO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2018

203. Da análise global das Contas Anuais de Governo de Indiavaí, concluo que estas merecem Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois, não há nos autos nada que possa influir negativamente nos resultados fiscais, financeiros e orçamentários, além de terem sido cumpridos os limites constitucionais e legais relativos à administração fiscal.

III. DISPOSITIVO DO VOTO

204. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial nº 4.715/2019, do Procurador geral de Contas Adjunto William de Almeida Brito Júnior, que opinou pela emissão de parecer prévio favorável com expedição de recomendações e, com fundamento no que dispõem o art. 31 §1º, o artigo 71, inciso I, e o artigo 75 da Constituição Federal, o art. 210 inciso I, da Constituição nº Estadual; o inc. I do art. 1º, e parágrafo único do art. 26, da Lei Complementar Estadual 269/2007 – TCE, artigos 174 e artigo 176, inciso II da Resolução nº 14/2007 e Resoluções Normativas nºs 10/2008 e 01/2019, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL** à Aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Indiavaí relativas ao exercício de 2018, gestão do Sr. Valteir Quirino dos Santos, tendo como corresponsável a contadora, Sra. Tatiane Camilo Nieri, inscrita no Conselho Regional de Contabilidade (CRC-MT) sob o número 014009/0-0.





205. Voto, ainda, pela de recomendação ao Poder Legislativo para que, quando do julgamento destas contas anuais, determine ao Chefe do Poder Executivo que:

- a) efetue os registros contábeis de forma exata, a fim de garantir a exatidão das Demonstrações Contábeis;
- b) evite a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, e
- c) avalie os fatores que impediram o atingimento da meta de resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como que fixe novas metas que sejam compatíveis com a nova conjuntura econômica.

206. Cumpre-me ressaltar que a manifestação ora exarada se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2018 conforme § 3º do art. 176 do RITCE/MT.

207. Por fim, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno a Minuta de Parecer Prévio anexada para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

208. É como voto.

Cuiabá/MT, 05 de novembro de 2019.

(assinatura digital)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino, conforme Portaria n.º 122/2017

