



**PROCESSO Nº : 18.266-4/2016 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : DENÚNCIA**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE DENISE**  
**RESPONSÁVEL : PEDRO TERCY BARBOSA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA**

### **PARECER Nº 1.312/2017**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE DENISE. INEXISTÊNCIA DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E NÃO CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INVESTIDURA DO VICE PREFEITO EM CARGO COMISSIONADO. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES DE MANEIRA ILÍCITA. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. APONTAMENTOS QUE EM SUA MAIORIA JÁ FORAM ANALISADOS E AFASTADOS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E GESTÃO DO EXERCÍCIO 2013. INVESTIDURA DE VICE EM CARGO DE SECRETÁRIO QUE NÃO ENCONTRA VEDAÇÃO NO ORDENAMENTO, RESULTANDO EM IRREGULARIDADE MERAMENTE FORMAL EM RAZÃO DA INOBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PELA IMPROCEDÊNCIA.

## **1. RELATÓRIO**

1. Cuidam os autos de **denúncia** formulada pelos **Srs. Givanildo Gomes e Waldir Caldas Rodrigues** em desfavor do **Município de Denise**, à época gerido pelo **Sr.**



**Pedro Tercy Barbosa**, versando sobre a inexistência de realização de audiências públicas durante o processo orçamentário, nomeação do Vice Prefeito para ocupar cargo comissionado sem licença da Câmara Municipal, em afronta à Lei Orgânica do Município de Denise, abertura de créditos adicionais sem previsão na Lei Orçamentária Anual, fracionamento de despesas e vício na publicidade das leis orçamentárias e da execução orçamentária (alimentação insuficiente do portal da transparência).

2. Conforme decisão do Conselheiro Domingos Neto contida às fls. 04/05 do documento digital nº 168632/2016, os presentes autos tratam apenas dos fatos relativos ao exercício de 2013, como é explicitado no início do relatório técnico preliminar (documento digital nº 139169/2017). Isso em obediência a regra de competência constante da revogada redação do art. 223, § único, do Regimento Interno desta Corte de Contas, regra esta vigente à data da distribuição da denúncia (09/06/2016).

3. Isso posto, o laudo preliminar de auditoria (documento digital nº 139169/2017) afasta todos os pontos elencados pelos denunciantes, opinando pela improcedência da denúncia e consequente arquivamento dos autos.

4. Na sequência, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Preliminar**

5. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no artigo 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos



administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

6. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da denúncia, que pode ser proposta por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do artigo 217 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 45 da Lei Complementar nº 269/2007.

7. No caso em comento, a denúncia foi formalizada por dois cidadãos, ambos advogados, em desfavor da Prefeitura Municipal de Denise, a respeito de diversas irregularidades envolvendo a tramitação de Leis Orçamentárias e a publicidade da execução orçamentária, além de possíveis fraudes em procedimentos licitatórios.

8. Dada a ampla legitimidade para instaurar o instrumento da denúncia, e tendo em vista que a denúncia ora analisada trata de matéria atinente à competência do Tribunal de Contas de Contas do Estado de Mato Grosso, entende-se que ela merece ser **conhecida**.

## 2.2. Mérito

9. Adiante, segue um tópico acerca de cada irregularidade ou grupo de irregularidades aventado pelos denunciantes, contendo uma síntese da denúncia e do relatório de auditoria, seguida das considerações do Ministério Público de Contas.

### 2.2.1. Inexistência da realização de audiências públicas e não cumprimento do princípio da transparência na fase de execução e elaboração da Lei Orçamentária Anual



10. Os **denunciantes** sustentam que a Prefeitura Municipal de Denise não realizou audiências públicas no período de 2013 a 2016, seja na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais ou das Leis de Diretrizes Orçamentárias, seja na avaliação do cumprimento de metas fiscais de cada quadrimestre.

11. Dessa forma, como acreditam, a única audiência pública realizada pela gestão teria ocorrido em 29/05/2015, e seguem citando os dispositivos constitucionais e legais supostamente violados.

12. Em análise, a **equipe de auditoria** informa ter analisado os relatórios técnicos atinentes às contas de governo do exercício de 2013 da entidade, tendo sido possível verificar o seguinte:

1) Foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, LDO e LOA, conforme o art. 48, parágrafo único da LRF;

2) O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF.

13. Assim sugere a improcedência da denúncia, neste ponto.

14. Em outro tópico, os **denunciantes** asseveram que o Prefeito Municipal

deixou de cumprir o princípio da transparência, no que tange, sua gestão fiscal, mormente não procedeu a divulgação exigida legalmente por meios eletrônicos, dos planos orçamentários, lei de diretrizes orçamentárias, prestação de contas, com parecer prévio, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório fiscal, tampouco as versões simplificadas destes documentos.

15. Novamente, a **equipe de auditoria** transcreve trechos do relatório técnico das contas anuais de governo de 2013 do município de Denise:

1) As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, conforme o art. 49 da LRF;

2) Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados, conforme o art. 48 da LRF;



3) Os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação, quando exigido pela legislação e nos prazos legais (art. 37, caput, CF; art. 6º, inc. XIII, L.8.666/93).

16. Ademais, ressalta ser possível constatar nesse mesmo relatório que

“as peças de planejamento do município de Denise-MT (PPA, LDO e LOA) foram todas protocoladas no TCE dentro dos prazos estabelecidos pela legislação pertinente, conforme protocolos nºs 3107/2010 (PPA), 223352/2012 (LDO de 2013) e 226882/2013 (LOA de 2013).

17. Portanto, sugere o afastamento também deste apontamento.

18. O **Ministério Público de Contas** adere ao entendimento da unidade instrutiva.

19. Atendo-se à denúncia, é possível perceber que os apontamentos tratam de matérias as quais devem ser averiguadas nas contas de governo da entidade. E nesse passo, a equipe de auditoria logrou demonstrar que os apontamentos já foram analisados e afastados na ocasião do julgamento das contas anuais de governo do exercício de 2013 de Denise.

20. Por isso, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **afastamento de ambos os apontamentos**.

## 2.2.2. Investidura do Vice Prefeito em cargo comissionado sem licença da Câmara Municipal do ente

21. Os **denunciantes** narram que o então Vice Prefeito Municipal, Sr. Sebastião José Roberto, por duas vezes fora investido em cargos de natureza comissionada sem prévia licença da Câmara Municipal, em desobediência a disposição contida no art. 66, § 3º, da Lei Orgânica do Município.

22. Já a **equipe de auditoria** salienta que o cargo de Vice Prefeito não é incompatível com a investidura e o exercício de cargo comissionado, devendo o agente



optar por uma das remunerações.

23. A respeito da vedação contida na Lei Orgânica do Município, esclarece que ela não estabelece qualquer sanção, e sua inobservância constitui irregularidade meramente formal, sem maiores implicações.

24. O **Ministério Público de Contas** acompanha a equipe de auditoria.

25. Não existe vedação apriorística a impedir que o Vice Prefeito seja investido em cargo de Secretário Municipal. O que implicaria em irregularidade seria a acumulação remunerada de tais cargos, como já decidiu esta Corte de Contas:

**Pessoal. Acumulação de cargos. Vice-prefeito e cargo em comissão.**

A acumulação remunerada do cargo de vice-prefeito com cargo em comissão de livre nomeação e exoneração da administração pública direta ou indireta não tem respaldo na Constituição Federal.

(Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 10/2015-PC. **Processo nº 5.770-3/2014**).

26. Mesmo a disposição da Lei Orgânica do Município no sentido da necessidade de autorização do Poder Legislativo Municipal parece resultar em irregularidade meramente formal, como ressaltado pela equipe de auditoria.

27. Aliás, a própria existência dessa previsão parece de duvidosa constitucionalidade, tendo em vista que se trata de norma estabelecendo interferência de um Poder no âmbito de outro, sem correspondência na Constituição da República.

28. Nessa esteira, o **Ministério Público de Contas** opina pelo afastamento dos apontamento.

### **2.2.3. Abertura de créditos suplementares de maneira ilícita**

29. Os **denunciantes** pontuam o seguinte:



o prefeito municipal por meio de decretos realizou a abertura de crédito adicional suplementar e especial sem a exigida autorização da Casa Legislativa Municipal, bem como a minguada previsão e autorização da Lei Orçamentária Anual, e ainda, inexistiu a indicação dos recursos provenientes no orçamento de excesso de arrecadação, além de ultrapassar os limites financeiros, em tese, autorizado pelo legislativo Municipal em momento inoportuno.

30. Seguem narrando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para o período 2013/2015 contém previsão no sentido de que a Lei Orçamentária poderia conter dispositivo autorizando a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa, mas, na prática, a Lei Orçamentária Anual/2013 foi aprovada apenas com previsão genérica de que “as operações de crédito por antecipação de receita e a abertura de créditos suplementares [...] deverão constar de projetos de lei específicos, elaborados pelo Poder Executivo”.

31. Reputam tal previsão inconcebível pois “a abertura de crédito adicional suplementar deve constar da dotação orçamentária anual, [...] obrigatoriamente inserida de forma expressa na LOA com a indicação do percentual e recursos correspondentes”.

32. Como afirmam, em 20/02/2013 foi aprovada a Lei Municipal nº 655/2013, autorizando a abertura de “créditos suplementares à conta de quaisquer dos recursos discriminados na Lei regente, no patamar de 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada na LOA”.

33. Assim, concluem que o Prefeito Municipal de Denise promoveu irregularmente a abertura de R\$ 3.561.241,82 (três milhões, quinhentos e sessenta e um mil duzentos e quarenta e um reais e oitenta e dois centavos) em créditos suplementares durante o exercício de 2013, pois “a autorização de abertura de crédito adicional suplementar não poderia ser realizada por meio de Lei Especial sem indicar, inclusive, dos recursos correspondentes” e a “LOA nº 646/2012 apresentou a arrecadação anual de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais), portanto, o percentual de abertura ultrapassou o limite aprovado de 15%”.

34. Em análise, a **equipe de auditoria** ressalta o seguinte:



Ressalte-se aqui que a LOA de 2013, enviada nos autos digitais nesta denúncia (Malote Digital nº 168635/16 fls. 43 a 45) está incompleta, não contendo o artigo onde não se estabelece o valor percentual limite para abertura de créditos suplementares. Não obstante a isso ao se consultar no APLIC foi obtida a Lei Municipal nº 646/12 (LOA do exercício 2013) na íntegra, onde ali consta o artigo 4º que não previa, até então, limite percentual pra abertura de créditos suplementares. Esta lei foi anexada no apêndice “B” deste relatório técnico.

Após isso, continuando com o levantamento no sistema APLIC, além da LOA 2013 (Lei Municipal nº 646/2012) foram localizadas as Leis Municipais nº 655/2013 e 675/2013, que alteraram a LOA durante o exercício de 2013 (também anexas no apêndice “B” deste relatório técnico). Essas leis alteraram o artigo, que estava de forma genérica e sem apresentar percentual para os valores autorizativos de abertura de créditos suplementares, passando a incluir essa autorização para os valores de 15% e 12%, respectivamente, do total da despesa fixada na LOA.

Sendo assim, considerando essas leis, o valor autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares no exercício de 2013 totaliza o valor de R\$ 3.780.000,00 [...]

35. Portanto, conclui que não apenas houve previsão na Lei Orçamentária para abertura de créditos suplementares, mas também que o valor de R\$ 3.561.241,82 (três milhões, quinhentos e sessenta e um mil duzentos e quarenta e um reais e oitenta e dois centavos) em créditos suplementares contava com respaldo legal.

36. Nesse mesmo passo, transcreve constatações retiradas do relatório técnico elaborado por ocasião da análise das contas anuais de governo de 2013 do município de Denise, a indicar a regularidade da abertura de créditos adicionais:

- 1) Não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados (art. 167, inc. VII, CF);
- 2) Os créditos adicionais suplementares e especiais foram abertos com prévia autorização legislativa e por decreto do executivo (art. 167, inc. V, CF; art. 42, L. 4.320/64);
- 3) Os créditos adicionais extraordinários foram abertos por decreto do executivo e comunicados ao Poder Legislativo (art. 44, L. 4.320/64);
- 4) A lei orçamentária e as de créditos adicionais somente incluíram novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45, LRF);



5) Os créditos adicionais - suplementares ou especiais foram abertos com a indicação dos recursos efetivamente existentes (art. 167, inc. V, CF);

6) Na abertura do crédito adicional especial assegurou-se a compatibilidade com a LDO (art. 165, § 7º, CF; art. 5º, LRF);

7) Os créditos extraordinários abertos destinaram-se a atender despesas imprevisíveis e urgentes (art. 167, §3º, CF; art. 41, inc. III, L. 4.320/64);

8) A transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro ocorreram com prévia autorização legislativa (art. 167, inc. VI, CF);

9) O crédito adicional especial ou extraordinário aberto nos últimos quatro meses do exercício anterior, reaberto no exercício em análise, foi incorporado ao orçamento no limite de seu saldo (art. 167, § 2º, CF e art. 45, L. 4.320/64).

37. Assim, sugere mais uma vez o afastamento do achado.

38. O **Ministério Público de Contas** novamente acompanha o entendimento dos auditores.

39. Primeiramente, os denunciantes partem de uma premissa equivocada. Não existe obrigatoriedade para que a Lei Orçamentária Anual contenha previsão acerca da abertura de créditos adicionais suplementares.

40. Existe sim uma faculdade, que permite a inserção de um limite para a abertura de créditos suplementares diretamente na LDO, e desse modo não serão necessárias leis específicas para tanto, conforme consta do art. 165, § 8, da Constituição da República<sup>1</sup>. Entretanto, a simples inexistência dessa autorização não constitui irregularidade.

41. Em segundo lugar, as aberturas de créditos suplementares supostamente sem autorizativo legal, propaladas pelos denunciantes, foram todas afastadas pelos apontamentos realizados pela equipe de auditoria, a qual logrou comprovar que os decretos expedidos com o fim de abrir créditos suplementares estavam respaldados pelas

1 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



Leis Municipais nº 655/2013 e nº 675/2013.

42. Por fim, a matéria também já fora apreciada e afastada quando do julgamento das contas de governo do exercício de 2013.

43. Em razão de todo o exposto o **Ministério Público de Contas** opina pelo **afastamento do apontamento**.

#### **2.2.4. Ocorrência de fracionamento de despesas de modo a se evitar procedimento licitatório**

44. Os **denunciantes** entendem que o Prefeito Municipal realizou diversas contratações diretas no valor de R\$ 7.900,00 (sete mil e novecentos reais) com fim precípua de não realizar o devido procedimento licitatório, contratações essas que poderiam ser realizadas de uma única vez sem qualquer prejuízo.

45. A **equipe de auditoria** salienta que os contratos anexos à denúncia se referem a despesas realizadas nos exercícios de 2014 e 2015, os quais não foram objeto de apuração nos autos da presente denúncia.

46. Após, transcreve constatações retiradas do relatório técnico elaborado por ocasião da análise das contas anuais de gestão de 2013 do município de Denise, todas no sentido da regularidade das aquisições da entidade:

1- Os serviços, compras foram contratados mediante processo de licitação pública. (art. 37, inc. XXI, CF);

2- Não foram constatadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório. (art. 3º, II, da L.10.520/2002);

3- Não foi constatado fracionamento de despesas de um mesmo objeto para alterar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente. (art. 23, § 2º, L. 8.666/93; Resolução de Consulta 21/2011).



47. Assim, sugere o afastamento do apontamento.
48. Neste último achado, o **Ministério Público de Contas** novamente acompanha o entendimento dos auditores.
49. Como destacado no relatório técnico, as despesas enumeradas pelos denunciante tratam de exercício não abrangidos pelo objeto apurado nos presentes autos.
50. E do mesmo modo que os anteriores, este apontamento também já fora objeto de análise por parte desta Corte de Contas, por ocasião do julgamento das contas de gestão do exercício de 2013, quando fora afastado.
51. Assim, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **afastamento também deste apontamento**.

#### 4. CONCLUSÃO

52. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), acompanhando a equipe técnica, manifesta:

a) pelo **conhecimento** e pela **improcedência** da presente denúncia.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 31 de março de 2017.

(assinatura digital)<sup>2</sup>  
**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador de Contas

2. 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.