



PROCESSO N.º	51.046-7/2021
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM - MT
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RESPONSÁVEIS	ANTONIO AUGUSTO JORDÃO - EX- PREFEITO LEONARDO FARIA ZAMPA - ATUAL PREFEITO
ADVOGADAS	ELIANE CAMPOS GAMAS – OAB/MT N.º 17963 CAMILA SALETE JACOBSEN – OAB/MT N.º 26480 EVELINE GUERRA DA SILVA – OAB/MT N.º 22987
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

### RAZÕES DO VOTO

8. Inicialmente, verifico que esta Representação de Natureza Interna (RNI) preencheu cumulativamente os requisitos para admissibilidade disciplinados no artigo 195 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITCE/MT), aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021/TCE-MT, razão pela qual decido por sua admissibilidade e passo à análise do mérito das irregularidades remanescentes.

#### 1. Irregularidade: DB08

**RESPONSÁVEIS: ANTONIO AUGUSTO JORDAO - PREFEITO / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020; LEONARDO FARIA ZAMPA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021**

**1) 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).**

1.1) Não foram encontradas evidências da realização das audiências públicas referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2020, o que caracteriza descumprimento dos requisitos de transparência pública exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

1.2) Não publicação, em imprensa oficial, dos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária referentes aos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º bimestres do exercício de 2020 em até 30 dias do término do período a que se referem. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

1.3) Não publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2020 em até 30 dias do término do período a que se referem. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

**2) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).**





**2.1)** Não encaminhamento dos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária referentes aos 3º, 4º, 5º e 6º bimestres e dos Relatórios de Gestão Fiscal dos 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2020 ao Sistema Aplic nos prazos e condições estabelecidos na Resolução Normativa n.º 03/2020 do TCE/MT. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

9. Em relatório técnico preliminar, após consultar o Diário Oficial de Contas deste Tribunal (TCE/MT-DOC) e o Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios da Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM) entre 1º/4/2020 e 18/5/2021, a Secex imputou aos responsáveis a irregularidade **DB08**, tendo em vista que não foram encontradas evidências da realização das audiências públicas dos 1º, 2º e 3º quadrimestres/2020, **item 1.1.**

10. Além disso, em consultas efetuadas nos meios de divulgação acima mencionados, também não se constatou a publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) referentes aos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º bimestres do exercício de 2020, no prazo de até 30 (trinta) dias do término de cada período, sendo publicadas posteriormente, **item 1.2.**

11. Por fim, também não foi encontrada publicação, nos meios oficiais citados, dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2020 em até 30 (trinta) dias após o término de cada período, **item 1.3.**

### **1.1. Manifestação Defesa**

12. Em sua defesa<sup>1</sup> o Sr. Leonardo Faria Zampa apontou que é de responsabilidade do prefeito apenas a audiência referente ao 3º quadrimestre, a qual deveria ter sido realizada até o dia 28/2/2021. Alegou que em análise dos documentos constantes no Portal da Transparência da Prefeitura, localizou o Edital de convocação n.º 06/2020, o qual trata acerca da Prestação de Contas do RREO e RGF referentes ao 3º quadrimestre de 2020.

13. Arguiu que com o início da nova gestão, enfrentou dificuldades ocasionadas pela pandemia do COVID-19, portanto a audiência para tratar acerca das metas fiscais referente ao 3º quadrimestre não foi realizada.

14. Dispôs ainda que os preparativos envolvendo a elaboração dos relatórios e audiências exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não é de competência do prefeito, mas sim dos servidores contratados e designados especificamente para esses fins. Dessa forma, a irregularidade no caso em tela trata-se de responsabilidade da equipe que

<sup>1</sup> Doc digital n.º 25783/2022.





compõe e corpo de funcionários da prefeitura, motivo pelo qual pleiteou pela aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista a não responsabilização direta do prefeito.

15. Quanto à publicação do RREO referente ao 6º bimestre e RGF do 3º quadrimestre, o prefeito apontou que houveram publicações no portal da transparência do Município, além disso, dispôs que mesmo que não tenha sido realizada a publicação dos extratos e/ou inteiro teor dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária bimestrais e Relatórios de Gestão Fiscal quadrimestrais, é nítido que a Administração Pública do Município em momento algum quis ferir ou desrespeitar a transparência necessária para os atos de gestão fiscal.

16. Em relação ao envio de documento ao portal de serviços desse Tribunal de Contas, relatou que recentemente o TCE/MT lançou o Portal de Serviços para os jurisdicionados, o qual contém diversos mecanismos para envio de informações ao TCE/MT.

17. Dentro do Portal de Serviços existe o campo “Publicações LRF”, o qual, segundo orientações de equipe do TCE/MT, é o local correto para envio das informações atualmente. Diante disso, anexou prints do envio dos documentos referentes ao RREO 6º bimestre e RGF 3º quadrimestres, ao TCE/MT em 30/12/2020.

18. Pleiteou, a aplicação da razoabilidade e proporcionalidade, para transformar as irregularidades em recomendações; para desconsiderar os Achados de Auditoria 2.1 E 3.1 - DB 08, tendo em vista a divulgação no portal transparência do município, e caso não acolhido o pedido de desconsideração do achado, requereu que seja a irregularidade convertida em recomendação à atual gestão, tendo como base o respeito à maioria das exigências quanto à divulgação/publicação dos RREO e RGF, e pela a improcedência do Achado de Auditoria 4.1 – MB02, tendo em vista que resta comprovado nos autos o envio dos documentos ao PORTAL DE SERVIÇOS do TCE/MT em 30/12/2020.

19. O Sr. Antônio Augusto Jordão, argumentou que 2020 foi um ano atípico em todos os aspectos, devido à Pandemia COVID 19, com a imposição de isolamento e fechamento impostos pela emergência de saúde pública internacional.

20. Alegou que inúmeras foram as ordens de fechamento impostas, inclusive pelo governo do estado, proibindo literalmente a aglomeração de pessoas para qualquer fim, inclusive esta corte de Contas ficou fechada por um período. Sendo que a retomada de





reabertura foi gradativa e a orientação para não aglomeração foi mantida no exercício de 2021.

21. Diante desse cenário atípico, arguiu que os gestores públicos foram obrigados a tomarem decisões drásticas, e que em sua gestão optou pela não realização de audiência pública para evitar aglomeração de pessoas, sendo adotado o mecanismo de audiência Virtual. No entanto, como não havia parâmetros para sua realização optou por um sistema simples, que consistia em disponibilizar as informações e a população poderia participar enviando dúvidas para os canais de comunicação existentes,

22. A mesma metodologia foi utilizada na publicação dos RREO e RGF, que foram disponibilizados no portal transparência do município, mural da prefeitura, e foi feito edital de convocação da população para que esta avaliasse a prestação de contas. Quanto à não publicação dos relatórios em imprensa oficial, dispôs que a LRF se refere justamente à ampla divulgação por meio eletrônico, não constando na referida Lei, exigência de publicação em diário oficial.

23. Em relação à irregularidade “MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02. **Item 2.1** - Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT”, relatou que objeto do apontamento é um tanto quanto delicado, visto que na condição de gestor, o defendente não conseguia fiscalizar 24 horas os servidores efetivos devidamente aprovados em concurso público para a exercer a função de validação das cargas de Aplic, e sempre cobrou efetivamente ao servidor responsável Andeburgo Franklin, que encaminhasse no prazo correto todas as informações ao portal de serviços bem como ao APLIC.

24. Dito isto, apontou que enquanto gestor, disponibilizou todas as ferramentas necessárias para envio das informações e prestação de contas a esta Corte de Contas, todavia, por razões alheias à vontade deste não foram enviadas no prazo.

25. Salientou que não agiu de má fé, nem mesmo teve a intenção de sonegar informações a esta corte de contas, ao contrário, sempre prezou pelo bom funcionamento da coisa pública e entende quão relevante é a prestação e contas ao TCE/MT.

26. Por fim, invocou a aplicação do princípio da razoabilidade, visto que o descumprimento de prazo no envio de informações, contudo tal falha já fora corrigida e não causou prejuízo ao erário e requereu que a defesa seja acolhida e pelo arquivamento da





presente RNI.

## 1.2. Manifestação da Secex

27. A Secex, em análise no relatório técnico das defesas apresentadas pelo prefeito e pelo ex-prefeito, confirmam que as audiências públicas referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020 não foram realizadas. Portanto, conclui por manter o apontamento do item 1.1 diante da não realização das audiências.

28. Quanto, às manifestações das defesas referentes à não publicação dos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária referentes aos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres do exercício de 2020 em até 30 dias do término do período a que se referem, a Secex afirmou que a publicação dos respectivos relatórios não foi realizada na imprensa oficial, conforme LRF e por este Tribunal. Portanto, mais uma vez concluiu por manter o apontamento do item 1.2.

29. Quanto à publicação intempestiva dos RGF do 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2020, a Secex reiterou que a publicação fora do rol de imprensa oficial em até 30 dias do período a que se referem não afasta o apontamento. Portanto, manteve o apontamento do item 1.3.

30. Por fim, em relação à irregularidade MB02, **item 2.1** - a Secex afirmou que as informações foram enviadas intempestivamente a este Tribunal de Contas em 17/9/2021 pelo ex-prefeito, e enviado ao Portal de Serviços do TCE/MT para publicação no Diário Oficial de Contas em 30/12/2020, pelo atual prefeito. Ou seja, o envio das informações foi feito de forma intempestiva pelo ex-prefeito, e sem inclusão no Sistema Aplic pelo atual prefeito.

31. No entanto, tendo em vista o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, a Secex opinou pelo saneamento da irregularidade, tendo em vista a excepcionalidade do ano de 2020, pela situação da Pandemia da Covid-19. Não obstante, mencionou que o entendimento de sanar a irregularidade pelo envio dos documentos, não impede a aplicação de multa pelo atraso no envio dos documentos no Sistema Aplic.

## 1.3. Manifestação do MPC





32. O Ministério Público de Contas<sup>2</sup>, verificou que as defesas não lograram êxito em demonstrar a realização das audiências, tampouco demonstraram que houve o chamamento da sociedade para sua realização. Ademais, mencionaram que a mera disponibilização dos relatórios não pode ser considerada suficiente para que se realizem as audiências públicas. Portanto, se manifestou pela manutenção da irregularidade DB08- item 1.1, por infração à norma legal, em razão ausência de evidências da realização de audiências públicas, conforme previsto no art. 9º, § 4º, da LRF.

33. Quanto à publicação intempestiva dos RREO, o MPC, em consonância com a Secex, ratificou a informação de que a publicação fora do rol de imprensa oficial, mesmo que tempestiva, não afasta o apontamento, pois conforme já mencionado, a Resolução de Consulta TCE/MT 5/2015-TP, de cunho vinculante, é clara ao exigir que a publicação se dê na imprensa oficial.

34. Diante disso, manteve a irregularidade DB08- item 1.2 por infração à norma legal, em razão da ausência da publicação dos RREO na imprensa oficial, conforme previsto no art. 48 da LRF e Resolução de Consulta nº 05/2015-TCE/MT, e se manifestou pela expedição de determinação à gestão atual do município para que as futuras publicações sejam feitas na imprensa oficial e dentro dos prazos fixados.

35. No que diz respeito à publicação fora do prazo dos RGF, o MPC também manteve a irregularidade DB08- item 1.3, reiterando que a ausência de publicação em imprensa oficial enseja em infração à norma legal. Além disso, se manifestou pela expedição de determinação à gestão atual do Município, para que o RGF seja publicado na imprensa oficial e de forma tempestiva.

36. Quanto à irregularidade MB02, o Parquet de Contas frisou que a obrigatoriedade imposta, decorre do fato de que, o não envio, ou o envio intempestivo de informações e documentos a essa Corte de Contas, prejudica o controle externo e compromete a atuação do TCE/MT.

37. Portanto, em parcial consonância com a Secex, se manifestou pela manutenção da irregularidade apontada, uma vez que foi comprovado o envio dos documentos, mas fora do prazo previsto, e se manifestou pela sanção pecuniária aos responsáveis, e expedição de determinação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Novo







São Joaquim, para que observe os prazos regimentais de remessa de documentos e informações a este Tribunal de Contas.

#### 1.4. Conclusão deste Relator

38. De início, exponho que a Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal colocou a publicidade e a transparência como pilares que asseguram o equilíbrio das contas públicas.

39. Nessa linha, a transparência deverá ser assegurada mediante a participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, conforme dispõe o inciso I do § 1º do artigo 48 da LRF. Vejamos:

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;

40. Por outro lado, conforme entendimento nos autos do Processo n.º 51.040-8/2021 (Acórdão n.º 307/2022-TP)<sup>3</sup>, cumpre lembrar que no primeiro semestre de 2020, diante do aumento de casos de covid-19 no Brasil, em todas as esferas da Administração, houve a edição de diversas leis e decretos estabelecendo medidas para conter a propagação do coronavírus e prevendo a possibilidade de, as autoridades adotarem, entre outras medidas, o isolamento e a quarentena.

41. Assim, nos termos do acórdão supramencionado, firmou-se o entendimento pelo afastamento das exigências contidas na LRF, vejamos:

Conforme demonstrado naquele momento, o gestor se deparou com um conflito de normas, já que, se de um lado havia a determinação legal para a realização de audiência pública de modo presencial no prazo da LRF, de outro lado, a Lei Federal n.º 13.979/20 determinou o isolamento social e, em caso de descumprimento da norma, a possibilidade de responsabilização do gestor, disposta na MP n.º 966/2020, isso sem contar as consequências fatais do descumprimento do isolamento social.

3 Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/510408/2021#/>. Acesso em: 11 jul. 2022.  
TPR- 7





Nesse sentido, em obediência ao art. 6º c/c com o art. 196 ambos da CF/88, que colocam a saúde como um direito social e fundamental, é possível extrair de sua natureza que cabe ao Estado o dever de promover medidas que visam à prevenção de doenças e o tratamento delas. Logo, o gestor, em vista de assegurar o direito constitucional aos munícipes e torná-lo eficaz, deve seguir os ditames da carta magna em detrimento ao que prevê a norma infraconstitucional que é o caso da LRF, sendo necessária a observância do referido artigo a fim de garantir tal direito fundamental, sob pena de incorrer à responsabilização por omissão.

Ocorre que, além dos dispositivos legais citados, o STF dispôs em sua decisão que, **configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, por inobservância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.**<sup>4</sup>

42. Ademais, na presente RNI, cujo objetivo é verificar a irregularidade DB08, que dispõe sobre ausência de transparência nas contas públicas, e a irregularidade MB02 que verifica o descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT, cumpre ratificar o entendimento que consta no processo n.º 510424/2021 de Representação de Natureza Interna, no qual não admitiu as irregularidades em questão levando em consideração as dificuldades do gestor no período pandêmico, vejamos:

(...) na linha do que estabelece o artigo 22, § 1º do Decreto Lei n.º 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), **considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor na interpretação de normas sobre gestão pública, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do acórdão citado nesta decisão, entendendo que a irregularidade não pode ser admitida, pois ao gestor coube o poder discricionário de escolha entre transgredir normas de preservação da saúde dos servidores e da população ou satisfazer exigências legais cujo fim é o cumprimento de formalismo.** A decisão tomada de isolamento social foi a mais acertada. (grifo nosso)

43. Nesse sentido, entendo por reafirmar o entendimento da RNI n.º 510424/2021, uma vez que decisão contrária seria uma ofensa ao princípio da coisa julgada, disposto no art. 6º, §3º da LINDB, bem como iria contra a aplicação da segurança jurídica, no qual o art. 30 da LINDB traz a responsabilidade de sua praticabilidade para as autoridades públicas:

Art. 30. **As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas**, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão."







44. Por fim, observo que a pandemia da covid-19 ocasionou a suspensão dos ditames contidos na LRF. Além disso, se este Tribunal e a iniciativa privada enfrentaram dificuldades de adaptação à pandemia e às mudanças na forma de trabalho, evidentemente que as prefeituras também tiveram de lidar com essas questões.

45. Posto isso, na linha do que estabelece o artigo 22, § 1º do Decreto Lei n.º 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor na interpretação de normas sobre gestão pública, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do acórdão citado nesta decisão, entendo que as irregularidades não podem ser admitidas, pois ao gestor coube o poder discricionário de escolha, entre transgredir normas de preservação da saúde dos servidores e da população ou satisfazer exigências legais cujo fim é o cumprimento de formalismo. A decisão tomada de isolamento social foi a mais acertada. Dessa forma, profiro o meu voto.

#### DISPOSITIVO DO VOTO

46. Diante do exposto, nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar n.º 269/2007 - LOTCE/MT, acolho em parte o Parecer n.º 3.555/2022, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, **conheço desta Representação de Natureza Interna em desfavor da Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim**, sob a responsabilidade do prefeito Sr. Leonardo Faria Zampa (período: 1º/1/2021 a 31/12/2021), e do ex-prefeito Sr. Antônio Augusto Jordão (período: 1º/1/2020 a 31/12/2020) e, **no mérito, voto pela sua improcedência em razão do afastamento das irregularidades DB08 e MB02.**

47. É como voto.

Cuiabá/MT, 14 de fevereiro de 2023.

(assinatura digital)<sup>5</sup>

**WALDIR JÚLIO TEIS**

Conselheiro Relator

<sup>5</sup> 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.

