



PROCESSO Nº : 8.537-5/2020
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCAS DO RIO VERDE
RESPONSÁVEL : FLORI LUIZ BINOTTI - EX-PREFEITO MUNICIPAL
ADVOGADO : HEITOR PEREIRA MARQUEZI – OAB/MT Nº 20.225-B
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2019
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II – RAZÕES DO VOTO

17. Conforme relatado, inicialmente, foram apontadas 2 (duas) irregularidades nas contas anuais de gestão e, após a análise dos argumentos da defesa, a equipe técnica e o Ministério Público de Contas concluíram pelo saneamento da irregularidade apontada no **Achado 2**, codificada em **NA01**, e pela manutenção da inconsistência descrita no **Achado 1**, classificada em **JB01**, a qual possui natureza grave, segundo a Resolução Normativa 02/2015.

18. O achado 2, o qual foi considerado sanado, trata da análise do cumprimento da determinação contida no Acórdão 3.244/2015-TP, referente à ordem direta à Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde para que efetuasse correções necessárias nos demonstrativos contábeis, acompanhados de notas explicativas.

19. Em sede de defesa (fls. 3/4 - Doc. 198049/2021), o ex-gestor sustentou que tais correções não eram de sua responsabilidade, uma vez que assumiu a prefeitura em período posterior à referida determinação, mas, mesmo assim, buscou a sua regularização, a qual foi confirmada pela unidade de auditoria e pelo órgão ministerial.

20. Diante da regularização da determinação contida no Acórdão 3.244/2015-TP, concordo com a equipe técnica e Ministério Público de Contas pelo saneamento do achado 2 (NA01).

21. Posto isso, segue a análise do achado remanescente nas contas anuais de gestão, que trata das despesas com aquisição de cestas natalinas para gratificação aos



servidores públicos municipais, sem demonstração de dotação orçamentária, causando prejuízo ao erário no importe de R\$ 396.000,00 (trezentos e noventa e seis mil reais) **(JB01 -Achado1)**.

22. O responsável, em suas manifestações defensivas (fls. 1/2 – Doc. 198049/2021), alegou que não agiu com má-fé e nem causou prejuízo ao erário, pois as cestas natalinas foram entregues a todos servidores públicos municipais e que as despesas em testilha foram autorizadas pela Lei Municipal 2.864/2018, a qual estabelece em seu art. 1º o seguinte:

LEI Nº 2864, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2018.

Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder aos Servidores Públicos da Administração Municipal, cestas de Natal e dá outras providências.

Poder Executivo

O Prefeito do Município de Lucas do Rio Verde, Estado de Mato Grosso. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art.1º Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder cesta de natal, com caráter de gratificação natalina, aos Servidores Públicos Municipais da Administração Pública, seja de provimento efetivo, comissionado, eletivo, estagiários e aos contratados.

§ 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a estender o benefício da cesta de natal aos servidores da Câmara Municipal, às Autarquias Municipais e aos cooperados, **limitando-se as dotações orçamentárias autorizadas.**

Art. 2º As despesas provenientes desta lei serão custeadas pela dotação orçamentária - 02.001.0.0.04.122.0201.2001.3.3.90.32.00.00.0100000000 - Aplicações Diretas. (grifei)

23. Assinalou, também, que as gratificações natalinas se encontram previstas na Lei Complementar Municipal 42/2006 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Lucas do Rio Verde).

24. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada nos autos, concluiu que a previsão em lei municipal do pagamento desse tipo de despesa não é suficiente para o saneamento da impropriedade, tendo em vista que houve desvio dos objetivos dos gastos públicos, em dissonância com as disposições previstas nos arts. 15, 16



e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também no art. 4º da Lei 4.320 e da Resolução de Consulta 04/2011 deste Tribunal (Doc. 236265/2021).

25. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, ressaltando que a concessão de cestas natalinas independentemente de serem distribuídas a todos agentes públicos, macula os princípios da impessoalidade, da finalidade pública e da economicidade.

26. Por conseguinte, o *Parquet* de Contas opinou pela determinação ao Sr. Flori Luiz Binotti, de restituição aos cofres públicos do montante gasto na despesa que corresponde a R\$ 396.000,00 (trezentos e noventa e seis mil reais). Por fim, considerando a situação geral favorável das contas, manifestou-se pela regularidade das contas anuais de gestão do Município de Lucas do Rio Verde, exercício de 2019.

27. Pois bem. A Constituição Federal de 1988 dispõe, no inciso I do art. 30, que os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local e, o inciso II do §1º do art. 61 da carta magna, também permite criar vantagens para seus próprios servidores por meio de lei.

28. No entanto, o imperativo constitucional disposto no § 1º do art. 169, preceitua o seguinte:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifei)



29. Na mesma linha de inteligência, a LRF prescreve em seus arts. 15 e 16:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira** com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (grifei)

30. Cito, também, que este Tribunal, mediante a Resolução de Consulta 4/2011-TP, já discorreu sobre a temática discutida nos autos, cujo entendimento daquele período foi no sentido de considerar indevida a concessão de cestas de Natal para os servidores públicos. Senão vejamos:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 19.386-0/2010. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, e 48 da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por maioria, acompanhando o voto do Conselheiro Revisor e contrariando o Parecer nº 8.721/2010 do Ministério Público de Contas, em responder ao consulente que a concessão de cestas de natal para servidores públicos não é possível, em decorrência dos princípios da impessoalidade, da finalidade pública e da economicidade, pois tal despesa não é despesa própria e não alcança o interesse público ou a finalidade do órgão. (destacou-se).

31. Por outro lado, outros Tribunais de Contas pátrios entenderam que é possível a concessão de cesta de Natal aos seus servidores, desde que exista previsão legislativa e orçamentária:

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: CONSULTA - MUNICÍPIO - SERVIDOR PÚBLICO - CONCESSÃO DE CESTA DE NATAL - VANTAGEM IN NATURA - LEGALIDADE - NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGISLATIVA E ORÇAMENTÁRIA E OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E RAZOABILIDADE. É lícita a concessão pelo Município de cestas de natal para os servidores públicos, desde que obedecidos os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade, e haja previsão legislativa e prévia dotação orçamentária. [CONSULTA n. 911586. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 01/10/2014. Disponibilizada no DOC do dia 17/10/2014.] (grifei)



Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

SENTENÇA

Consoante decisão da e. Segunda Câmara, emitida nos autos do TC – 1.803/026/13, que abrigaram as Contas da Prefeitura Municipal de João Ramalho, relativas ao exercício de 2013, com edição de parecer favorável à sua aprovação, em Sessão de 31.03.2015, foi determinada a instauração deste processo apartado para tratar de eventual irregularidade na concessão de cesta de natal a servidores, ante as ocorrências carreadas ao Item B.5.3.A do laudo de instrução (evento 8.6). [...]

A Assessoria Técnico Jurídica opinou pela regularidade da matéria, entendendo, entre outros aspectos, que os dispêndios impugnados nos autos foram realizados adequadamente, seja quanto a sua finalidade pública, seja em relação ao valor adequado para executá-las (evento 27.1). [...]

Eis o relatório.

Passo à decisão.

A matéria merece juízo de regularidade. Com efeito, em que pese o entendimento pela irregularidade por mim esposado nos autos do TC - 800.372/325/11, que trataram de semelhantes dispêndios, realizados pela Prefeitura de João Ramalho no exercício de 2011, a e. Segunda Câmara deste Tribunal de Contas deu, em caráter excepcional, provimento ao recurso ordinário interposto pelo então Responsável e advertiu a Origem da necessidade de apresentação das devidas justificativas antes da realização de despesas do gênero (DOE, em 26.04.2016).

Destarte, tendo em vista ainda a edição da Lei Municipal nº 517/2014, autorizando o Executivo a conceder cestas de Natal a seus servidores, prevalece o juízo acordado pelo referido Órgão colegiado, inclusive no que tange ao alerta por ele emitido.

Ante o exposto, considerando as informações extraídas dos autos e o parecer elaborado pela Assessoria Técnico-Jurídica, nos termos da Resolução nº 03/2012 deste Tribunal de Contas, JULGO REGULAR a matéria em apreço, apartada das Contas da Prefeitura de João Ramalho do exercício de 2013, com fundamento no artigo 33, I, da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993, sem prejuízo da advertência acima referida. Quito o responsável, Senhor Wagner Mathias, com fulcro no artigo 34 da referida lei complementar paulista. [...]

(Processo Tonada de Contas 5.555/989/2015. Apartado das Contas Municipais de 2013 – 1.803/026/12, Auditor Substituto de Conselheiro Samu Wurman, Julgado em 31/05/2016)

32. Feitas essas considerações, pondero que a concessão pelo município de cestas natalinas para os seus servidores **não é uma conduta ilícita**, desde que obedeça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, **como também demonstre, como condições prévias, a dotação orçamentária suficiente, autorização específica nas peças orçamentárias e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício.**



33. No caso em questão, verifico que a houve a previsão legal para despesa, visto que a Lei Municipal 2.864/2018 autoriza a concessão de cestas de Natal em caráter de gratificação natalina aos servidores públicos municipais de Lucas do Rio Verde.

34. Porém, o referido ordenamento exige a presença de dotação orçamentária autorizada, bem como informa que *“As despesas provenientes desta lei serão custeadas pela dotação orçamentária – 02.001.0.0.04.122.0201.2001.3.3.90.32.00.00.0100000000 – Aplicações Diretas”*, cujas situações foram não devidamente esclarecidas e demonstradas pelo responsável em sua defesa.

35. **Sendo assim, noto que o cerne da impropriedade não se trata de atos ilegais, mas, sim, do desatendimento das formalidades necessárias para a execução da despesa em testilha, uma que vez que não houve a apresentação, em sede de defesa, de prévia dotação orçamentária, com os respectivos impactos financeiros, para a concessão da respectiva vantagem.**

36. Além disso, com relação ao pedido técnico e ministerial de ressarcimento aos cofres públicos por supostos atos lesivos, faz-se necessário destacar que é indispensável a comprovação do efetivo ao erário e o respectivo nexo de causalidade para poder imputar possíveis débitos ao ordenador de despesas, evitando-se o enriquecimento ilícito da administração pública.

37. Friso, também, que, após alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro pela Lei 13.655/2018, foi imposta a necessidade de motivar as decisões administrativas considerando todas as consequências práticas dos atos, bem como a análise de todas as circunstâncias, obstáculos, dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

38. Conforme exposto em linhas anteriores, o ex-gestor demonstrou, apenas, a autorização legal para a despesa de cesta natalina, não comprovando as



dotações orçamentárias disponíveis para o referido gasto, a sua autorização específica nas peças orçamentárias e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício.

39. No entanto, analisando todo contexto fático e sob a guarida do princípio da verdade real, verifico que, embora o ex-gestor não tenha realizado o devido planejamento orçamentário, isso não significar dizer que a despesa foi lesiva aos cofres públicos, até mesmo porque o resultado da execução orçamentária do município foi superavitário e houve um excesso de arrecadação no patamar de R\$ 44.036.220,79 (quarenta e quatro milhões, trinta e seis mil e duzentos e vinte reais e setenta e nove centavos), o que demonstra que havia dotação orçamentária para a realização de despesa com cestas natalinas com custos de R\$ 396.000,00 (trezentos e noventa e seis mil reais).

40. Inclusive, este Tribunal, durante o julgamento das respectivas contas de governo no exercício em questão (Parecer Prévio 34/2020 - Processo 8.746-7/2019) e no subsequente (Processo 9.985-6/2020), atestou a ocorrência de resultados satisfatórios nas áreas econômica, financeira e orçamentária, bem como o cumprimento dos limites constitucionais e legais, não apresentando nenhuma irregularidade de natureza gravíssima, ilustrando que os gastos em questão não prejudicaram os atos de gestão essenciais ou acarretaram a retirada de recursos de outras áreas.

41. Noto, também, que a despesa em comento foi efetuada em prol de todos os servidores públicos do município (efetivos, agentes eletivos, comissionados, cooperados, contratados e estagiários), contribuindo com a eficiência das atividades do município, como uma forma de reconhecimento e valorização do trabalho desempenhado pelos agentes públicos municipais, capaz de otimizar o desempenho das atividades laborais.

42. Observo, ainda, que não houve apontamentos de possíveis irregularidades na aquisição das cestas natalinas, como exemplo, o emprego de valores superiores ao preço usualmente praticados no mercado.

43. A corroborar as situações expostas acima, ressalto que o Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, sinalizou que a aplicação de recursos públicos que



beneficie a comunidade, mesmo com ocorrência de algumas impropriedades, pode não configurar dano ao erário e conduzir à imputação do débito, conforme se observa dos acórdãos transcritos abaixo:

Acórdão 1960/2007 – Primeira Câmara

Afasta-se o débito quando restar demonstrado que os recursos repassados, muito embora não aplicados diretamente no objeto do convênio, o foram na mesma área prevista no ajuste, com benefícios à comunidade. A persistência, contudo, de atos praticados com desvio de finalidade demonstra ocorrência grave, apta a ensejar responsabilização perante o TCU. (Relator: Valmir Campelo)

Acórdão 3366/2011 – Primeira Câmara

Diante da constatação de desvio de objeto e de aplicação de recursos em prol da municipalidade, no caso de convênios, julga-se regulares com ressalvas as contas dos responsáveis, por entender que tais fatos são causas excludentes de débito. (Relator: Weder de Oliveira)

Acórdão 1295/2016 – Primeira Câmara

A alteração de plano de trabalho sem a anuência do órgão repassador, mas que configure somente desvio de objeto, sem outras implicações gravosas, por si só é considerada insuficiente para caracterizar a ocorrência de dano ao erário, conduzindo, como regra, ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos gestores, sem imputação de débito. (Relator: José Mucio Monteiro)

44. Posto isto, **discordo** da área técnica e do órgão ministerial acerca da manutenção da irregularidade na forma como foi capitulada, pois a meu ver não restou evidenciada nos autos a ocorrência de despesa ilegítima e lesiva aos cofres públicos (**JB01**), mas tão somente a ausência da efetiva indicação da dotação orçamentária no decreto autorizativo.

45. Nesse rumo, em atendimento ao disposto no § 6º, do artigo 141, do RITCE/MT, assinalo que é de competência do relator do processo a classificação da irregularidade e que não há óbice para a alteração do seu código após a instrução integral do presente processo, pois a troca da capitulação da aludida inconsistência não modifica a essência do feito, mas regulariza a tipificação adequada para o fato elencado sobre o qual os responsáveis já se pronunciaram.

46. Destaco, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça entende que o responsável pela irregularidade se defende em relação aos fatos denunciados, e não à tipificação/capitulação descrita (STJ – AgRg no REsp: 1585118 RJ 2016/0060604-1, Relator:



Ministro Joel Ilan Paciornik, Data de Julgamento: 05/02/2019, T5 – Quinta Turma, Data de Publicação: DJe 11/02/2019).

47. Logo, o achado que mais se adéqua à hipótese ocorrida enquadra-se na seguinte classificação:

1) JB99. DESPESAS. GRAVE. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Verificou-se pagamento de despesas com aquisição de cestas natalinas sem a demonstração de dotação orçamentária suficiente, autorização específica nas peças orçamentárias e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício”.

48. Saliento ainda que a reclassificação ora promovida em nada prejudica a ampla defesa do ex-gestor, visto que ele se defende dos fatos e atos (achados de auditoria) e não da capitulação a que se subsume sua alegada conduta. Nesse contexto, substituo a irregularidade inicialmente classificada JB01 para JB99, vez que no caso concreto a conduta imprópria do ex-gestor residiu na ausência de demonstração da dotação orçamentária da despesa autorizada por lei, e não em despesa ilegal e lesiva ao erário, a qual não é capaz de reprovar as contas em análise.

49. Além disso, entendo como suficiente a expedição de recomendação à atual de gestão, com o intuito de se evitar a realização de despesas que não são essências à administração pública e que não visam ao atendimento da sociedade, em respeito aos princípios da moralidade e eficiência na gerência dos recursos públicos.

50. Por fim, destaco que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RO 848.826/DF (Tema 835) e mediante decisão monocrática exarada pelo Ministro Luiz Fux que julgou o RE 1.231.882/CE, definiu que a **competência para julgar as** contas de governo e **de gestão do chefe do executivo é exclusiva do Poder Legislativo**, cabendo aos Tribunais de Contas apenas emitir parecer prévio de caráter técnico e opinativo.

51. De igual modo, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) editou a Resolução 2/2020, com as seguintes recomendações aos Tribunais de Contas:



GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

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

Art. 1º - Na prestação de contas anuais do Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, caracterizando e distinguindo os atos de governo e os atos de gestão, a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, §2º, da Constituição Federal.

§ 1º – O disposto no caput não impede que o Tribunal de Contas, em processo autônomo, no exercício de suas atribuições, realize a apuração dos atos de gestão irregulares, constatados ou reportados a qualquer tempo, emitindo acórdão de julgamento com a imputação de débito e com a aplicação de penalidades, exceto para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

§ 2º – Não se aplica a emissão do parecer prévio previsto neste artigo, ainda que figure o Prefeito como responsável, nos processos cujo objeto seja a fiscalização e o julgamento da aplicação de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias e de transferências fundo a fundo, devendo o Tribunal de Contas emitir acórdão de julgamento com todos os seus efeitos, inclusive para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

§ 3º – O parecer prévio de que trata o caput deste artigo aplica-se somente ao Prefeito, não abrangendo os demais ordenadores de despesa do Município, cujas contas são julgados exclusivamente pelo Tribunal de Contas.

52. Inclusive, esse é o entendimento adotado nesta Corte, consoante posicionamento exarado na análise das contas do município de Várzea Grande/MT no exercício de 2018 (Acórdão 156/2021-TP - Processo 16.436-4/2019), no qual esclareceu que deve ser emitido parecer prévio no julgamento das contas de gestão quando o chefe do executivo figurar no polo passivo do feito.

53. Desta feita, assinalo que, independente da natureza das contas prestadas pelo chefe do Executivo, seja de governo ou de gestão, incumbe o Tribunal de Contas emitirem parecer prévio à decisão do Poder Legislativo, sendo este a autoridade competente para o efetivo julgamento.



III - DISPOSITIVO DO VOTO

Pelo exposto, ACOLHO parcialmente, o Parecer Ministerial 5.552/2021, da lavra do Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps e, com fulcro no art. 26 da Lei Complementar Estadual 269/2007 c/c com o art. 176, § 3º da Resolução Normativa 14/2007, bem como em consonância com a Resolução 2/2020 da Atricon, e voto no sentido de **emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação** das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde, exercício de 2019, sob a gestão do ex-Prefeito, Sr. Flori Luiz Binotti;

Voto, ainda, pela expedição de recomendação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde para que durante as realizações de despesas públicas:

- a) obedeça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, como também demonstre, como condições prévias, a dotação orçamentária suficiente, autorização específica nas peças orçamentárias e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício;
- b) priorize os gastos mais essenciais para o atendimento das necessidades do município, deixando possíveis gratificações apenas para raras situações e quando exista grande aporte financeiro disponível.

É como voto.

Tribunal de Contas, 3 de dezembro de 2021.

(assinatura digital)¹

Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

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