



PROCESSO Nº	:	8763-7/2019 (PRINCIPAL – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO) 11.6610/2020 (APENSO – PREVIDÊNCIA MUNICIPAL)
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2019
GESTOR	:	MAURO ROSA DA SILVA
RELATOR	:	CONSELHEIRO VALTER ALBANO

2- RAZÕES DO VOTO

101. Passo ao exame das contas anuais de governo da Prefeitura de Água Boa, referentes ao exercício de 2019, observando-se o disposto no art. 33 da Lei Orgânica do TCE/MT¹, c/c art. 82, § 2º², c/c, art. 176, § 2º³, ambos do RITCE/MT.

2.1. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

102. O Município aplicou na **manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente a 31,80%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, **acima dos 25% previstos no art. 212, da Constituição Federal.**

103. Na **remuneração dos profissionais do Magistério**, o Município **aplicou o correspondente a 71,10%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, sendo, portanto **superior aos 60% estabelecidos no inc. XII do artigo 60**

¹ LC 269/2007 - Art. 33 Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão responsabilidades, nos termos regimentais e demais provimentos do Tribunal.

² RITCE/MT Art. 82. Será adotada a forma de Parecer Prévio quando a deliberação recair sobre as contas de governo prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, estadual e municipais;

§ 2º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;

b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.

³ RITCE/MT - Art. 176. O parecer prévio do Tribunal de Contas será emitido:

§ 2º. O parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores públicos, cujas contas serão objeto de julgamento em separado, através de procedimento próprio.



do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e do art. 22, da Lei Federal 11.494/2007.

104. Já nas **ações e serviços públicos de saúde**, o Município **aplicou o equivalente a 22,10%** dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos especificados no artigo 158 e alínea “b”, inciso I do artigo 159, e § 3º, todos da CR/88, c/c o inc. III do art. 77 do ADCT, **cumprindo assim o limite mínimo estabelecido de 15%**.
105. Na **despesa com pessoal do Executivo Municipal**, tais gastos corresponderam a **51,23%** da Receita Corrente Líquida, **abaixo do limite máximo de 54%** fixado pela alínea “b”, do inc. III, do art. 20, da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
106. No **repasso ao Poder Legislativo**, **o Município transferiu o equivalente a 6,17% do limite máximo permitido pela Constituição Federal, que é de 7%**, segundo o disposto no art. 29-A da CF.

2.2. DO DESEMPENHO FISCAL.

107. Ao se analisar as receitas orçamentárias, verifica-se que as **Transferências Correntes** representam a maior fonte de recursos na composição da receita municipal, totalizando o valor de R\$ 74.236.018,68, correspondente à 59,03% do total da receita orçamentária – exceto intraorçamentária- de R\$ 108.314.678,21.
108. A **receita tributária própria atingiu o percentual de 17,67%** em relação ao total da receita orçamentária – exceto intraorçamentária- de R\$ 108.314.678,21 descontada a contribuição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).
109. As Receitas Tributárias Próprias tiveram incremento de 31,39% (oitenta e quatro inteiros e trinta e nove centésimos percentuais), no período de 2016 a 2019. Por sua vez, a **receita da dívida ativa representou 22,74% do total** da receita orçamentária – exceto intraorçamentária- de R\$ 108.314.678,21.



110. Na **execução orçamentária**, comparando as **receitas arrecadadas com as despesas realizadas pelo Município**, **constata-se superávit no resultado orçamentário de R\$ 10.676.927,39.**
111. No **resultado financeiro**, constata-se que o Poder Executivo Municipal apresentou uma **disponibilidade financeira no valor de R\$ 6.562.768,42**, apresentando plena liquidez para saldar os compromissos de curto prazo, dispondo de R\$ 1,88 para cada R\$ 1,00.
112. **Tem-se ainda, que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos R\$ 0,68 em restos a pagar.**

2.3. DAS IRREGULARIDADES.

113. O Secretário da SECEX de Receita e Governo, mediante Despacho (doc. digital 234654/2020), ratificou o Relatório Técnico de Análise de Defesa (doc. digital 234653/2020), no qual a equipe técnica opinou pelo saneamento das irregularidades 1 (AA04), 3 (FB 02), e 5 (FB 09), e da falha do subitem 4.2 da irregularidade 4 (FB 03), e, por outro lado, pela manutenção das irregularidades 2 (DB 08), 6 (FB 13) e 7 (FB 99), e da falha da irregularidade 4.1 da irregularidade 4 (FB 03).
114. Convergindo com a equipe técnica da SECEX de Receita e Governo e o Ministério Público de Contas, concluiu pelo afastamento das irregularidades 1 (AA04), 3 (FB 02), e 5 (FB 09), e da falha do subitem 4.2 da irregularidade 4 (FB 03), haja vista que o gestor comprovou a existência de autorização legislativa (Lei Municipal 1.427/2018) para a abertura do crédito adicional especial no montante de R\$ 3.532.510,83, e de sua compatibilidade com a LOA/2019, assim como de saldo financeiro para abarcar os créditos adicionais abertos nas fontes 146 e 147, além da inocorrência de extrapolação do limite máximo fixado para as despesas com pessoal do Poder Executivo, em atendimento ao disposto no art. 20, inciso III, alínea "b", da LRF.

2.3.1. IRREGULARIDADE REFERENTE À GESTÃO FISCAL:



A **irregularidade 2** (DB 08) trata da ausência de publicização da LOA/2019 e de seus anexos no Portal da Transparência da Prefeitura de Marcelândia, e em jornal oficial, contrariando o disposto no art. 48 da LRF.

➤ **DEFESA DO GESTOR**

115. Sustentou a defesa do gestor, que apesar de o Portal da Transparência da Administração Municipal e jornal oficial não disponibilizarem os anexos obrigatórios que compõe a LOA/2019, esta e aqueles podem ser acessados no site da Câmara Municipal.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA**

117. No Relatório Técnico de Defesa, **a equipe técnica da SECEX de Receita e Governo sugeriu a manutenção da irregularidade 2 (DB 08)**, ao argumento de que o próprio gestor confirmou a publicação da LOA/2019 em jornal oficial e no Portal da Transparência da Administração Municipal, sem os anexos obrigatórios que a compõem.

➤ **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

118. O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção da irregularidade em questão, em razão da não demonstração por parte do gestor, da transparência e da publicidade da LOA/2019 e de seus respectivos anexos, em cumprimento ao art. 48 da LRF.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**

119. Entendo ser irrazoável exigir a publicação da LOA e de todos os seus anexos na imprensa oficial, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode gerar, bastando para fins de atendimento das regras de transparência e publicidade, que a publicação se dê de forma simplificada com indicação do link do portal eletrônico da Administração Municipal em que se possa ter acesso a integralidade da peça orçamentária.

120. Ocorre que no caso em tela, a própria defesa do gestor confirmou que os anexos obrigatórios que compõem a LOA, não são disponibilizados no site da Prefeitura, e mesmo



tendo afirmado que constariam do portal eletrônico da Câmara Municipal de Água Boa, não fez prova do alegado.

121. Extrai-se dos incisos I e II do art. 5º da LRF, que o projeto de lei orçamentária anual, *“conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; e “será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado”.*
122. Nos termos do art. 48 da LRF, *“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.” (Original não destacado)*
123. Por sua vez, o art. 148, § 5º do Regimento Interno deste Tribunal, dispõe que: *“o acompanhamento das atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal será realizado de forma seletiva e simultânea, mediante informações obtidas:*
- I. Pela publicação nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados do Tribunal e dos jurisdicionados:
 - a) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;
 - IV. Pelo acesso a informações publicadas em sítio eletrônico do órgão ou entidade”.
124. Desse modo, ainda que não se possa afirmar a ocorrência de falta de transparência e publicidade da LOA/2019, haja vista que a mesma consta do portal eletrônico da Prefeitura de Água Boa, fato é que a sua publicização se revelou incompleta, conquanto desprovida dos anexos obrigatórios que a compõem, o que implica em comprometimento da transparência da programação orçamentária e do controle social, **razão pela qual concluo pela manutenção da irregularidade 2 (DB 08).**



125. Recomendo à Câmara Municipal de Guarantã do Norte, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, referente ao exercício de 2019 (art. 31, § 2º da CF), **determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

- **OBSERVE** e **CUMPRA** o caput do art. 48 da LRF, adotando providências sentido de disponibilizar no portal eletrônico da Prefeitura de Água Boa, os anexos obrigatórios que compõem as Leis Orçamentárias Anuais, de forma clara, de fácil visualização e acesso, em observância aos disposições do art. 6º, incisos I e II, c/c § 3º, inciso I e VI do art. 8º, ambos Lei da Lei nº 12.527/2011.

2.3.2. IRREGULARIDADES RELATIVAS À PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO:

A falha do subitem 4.1 da **irregularidade 4 (FB 03)**, refere-se à inoccorrência de excesso de arrecadação indicado para acobertar os créditos adicionais abertos na fonte 124, no montante de 14.657.885,32⁴, em desacordo com o disposto no *caput*, e no inciso II do § 1º, do art. 43 da Lei 4.320/64.

➤ DEFESA DO GESTOR

126. Sustenta o gestor, que os créditos adicionais especiais abertos na fonte 124, no montante de R\$ 14.657.885,32, só não tiveram a respectiva cobertura financeira, em razão da frustração de repasses de recursos de convênios, comprometendo assim, a previsão de excesso de arrecadação a respaldar as respectivas aberturas de créditos adicionais.

➤ RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA

127. A SECEX de Receita e Governo ao emitir o Relatório Técnico de Análise de Defesa, manifestou pela a manutenção da falha do subitem 4.1 da irregularidade 4 (FB 03), sob o argumento de que segundo o quadro 1.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação –, constante do Relatório Preliminar de Auditoria, é incontroversa a ausência de excesso de arrecadação na fonte 124, para abarcar os créditos adicionais que nela foram abertos no montante de R\$ 14.657.885,32.

⁴ Quadro 2.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação.
Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código 5QW59.



128. Consignou ainda, que a alegação da frustração de repasse de recursos vinculados à fonte 124 apontada para as aberturas dos créditos no montante de R\$ \$ 14.657.885,32, segundo o disposto nas Resoluções de Consulta 26/2015 e 19/2016 deste Tribunal, não justifica o fato dos mesmos virem a ser abertos sem os recursos correspondes, haja visto que conforme o disposto no art. 43 da Lei 4320/64, a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.

➤ **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

127. O Ministério Público de Contas posicionou-se na mesma linha de raciocínio da SECEX de Receita e Governo.

➤ **POSICIONAMENTO DO RELATOR**

128. Destaco de início, que a Constituição Federal de 1988 e a Lei 4.320/64 trouxeram a previsão de alguns instrumentos e mecanismos para a adaptação do orçamento às mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.

129. Entre os mecanismos à disposição no ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário, estão os créditos adicionais, previstos no art. 166 da CF, os quais se dividem em três espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, cujos conceitos estão claramente dispostos nos incisos do art. 41 da Lei n. 4.320/64:

a) Créditos adicionais suplementares são os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária (art. 41, I, da Lei nº 4.320/64). São créditos que possuem relação direta com o orçamento, já que suplementam dotações existentes na lei orçamentária anual. Portanto, a abertura de créditos suplementares significa a existência de uma dotação orçamentária (despesa) estabelecida na LOA, porém, insuficiente para atender a despesa planejada.

b) Os créditos adicionais especiais são destinados a atender despesas para as quais não haja dotação ou categoria de programação orçamentária específica na LOA (art. 41, inciso II, da Lei nº 4.320/64). Visam a atender despesas novas, não previstas na lei orçamentária anual, mas que surgiram durante a execução do orçamento. Essa situação pode ocorrer em função de erros de planejamento (não inclusão da despesa na LOA) ou de novas despesas surgidas durante a execução orçamentária.

c) Créditos adicionais extraordinários destinam-se a atender somente despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º da CF e art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64).



Com base no princípio da reserva legal, a exceção dos créditos adicionais extraordinários, os especiais e suplementares serão autorizados por lei, e abertos por Medida Provisória ou Decretos, mediante exposição de justificativa e existência de recursos disponíveis.

148. Der acordo com o art. 43 da Lei 4320/64, “a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa”.
149. Nos termos do § 1º do art. 43 da Lei 4320/64, **são considerados como fontes de recursos dos créditos especiais e suplementares**, desde que não comprometidos: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, encerrado em 31/12 (art. 43, § 1º, inciso I); os provenientes de excesso de arrecadação (art. 43, § 1º, inciso II); os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei (art. 43, § 1º, inciso III); o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las (art. 43, § 1º, inciso IV); os resultantes da reserva para contingências, estabelecido na LOA (art. 5º, inciso III, alínea b, da LRF).
150. Como no caso em concreto os créditos adicionais foram abertos por conta de excesso de arrecadação, restrinjo-me a tecer comentários apenas com relação a esta fonte de recurso.
151. **Por excesso de arrecadação**, entende-se o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.
152. Nesse sentido, é o teor da Resolução de Consulta 26/2015⁵:

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

⁵ Processo 165417/2015-ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS. CRÉDITO ADICIONAL. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.
Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código 5QW59.



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

153. No que tange a questão de repasse de convênios para fins de apuração de excesso de arrecadação, a Resolução de Consulta 19/2016, deste Tribunal, assim dispõe:

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATUPÁ. CONSULTA. PLANEJAMENTO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA. CONVÊNIOS. NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1) Na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA devem ser previstas as receitas e fixadas as despesas oriundas da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, considerando-as em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada e de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no Termo da avença. 2) Havendo modificações no cronograma físico-financeiro de convênios ou instrumentos congêneres ou na impossibilidade de executá-los ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários devem ser incluídos nos orçamentos subsequentes, caso existam condições para a execução da avença. 3) A previsão de receitas e a fixação de despesas na LOA, provenientes da celebração de convênios ou instrumentos



congêneres, observadas as disposições dos itens precedentes, não caracterizam superestimativa do orçamento público. (grifou-se).

154. Ainda nessa linha de raciocínio, trago à colação o teor da Resolução de Consulta nº 43/2008-TCE/MT:

Planejamento. LOA. Alteração. Créditos Adicionais. Fonte de Recursos. Convênios. Abertura por um único decreto. Previsão no orçamento somente da parcela da obra ou do serviço a ser realizada em cada exercício. 1. Os créditos adicionais autorizados que têm como fonte de recursos o excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores previstos no convênio a serem liberados no exercício. Para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da Lei nº 4.320/64. 2. Para as obras e serviços cujos valores comprometem mais de um exercício financeiro, seja ela licitada integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra, sendo que a diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

155. Consigno também, que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em seu artigo 8º, parágrafo único, estatui que "*os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso*".

156. No mesmo diploma legal, o artigo 50, inciso I, determina que "*a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada*".

157. Convém pontuar, que a despesa decorrente da respectiva abertura de crédito adicional, para ser liquidada, deve ter sido previamente empenhada, e se assim foi feito, é porque, antes, havia o crédito concedido, ou seja, saldo na dotação própria, ao teor do art. 59 da Lei 4.320/64.

158. Em razão de as despesas seguirem o regime de competência (artigos 35, II, da Lei n.º 4320/64 e 50, II, da LRF), não seria possível gastar acima dos créditos concedidos, visto que no método das partidas dobradas, a contrapartida do lançamento a crédito da conta "crédito empenhado" seria o lançamento a débito da conta "crédito disponível". Então, contabilmente, só seria possível empenhar se houvesse saldo orçamentário na dotação



própria.

159. Feita essa digressão com a finalidade de estruturar a base do raciocínio lógico-jurídico a nortear os encaminhamentos da falha do subitem 4.1 da irregularidade 4 (FB 03), é que passo, então, a sua análise:
160. Extrai-se do **Quadro 1.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação –, do Relatório Preliminar de Auditoria**, que foram abertos créditos adicionais na fonte 124, no montante de R\$ 14.657.885,32, sem que naquela tenha havido excesso de arrecadação apontado para lastrear a abertura, em desacordo com o art. 167, II da CF, e o disposto no *caput*, e no inciso II do § 1º, do art. 43 da Lei 4.320/64, e nas diretrizes da Resolução de Consulta 26/2015-TCE/MT.
161. Além do mais, a defesa do gestor não logrou êxito em comprovar a frustração de repasses de recursos vinculados de convênios, uma vez que não vieram para os autos cópias dos extratos mensais das contas bancárias vinculadas a convênios, com a especificação dos dados destes, a fim de evidenciar mensalmente a ausências dos repasses dos Entes Concedentes, e ainda permitir verificar se o Município custeou ou não gastos mediante recursos próprios, a título de contrapartida para execução do objeto conveniado.
162. De certo que é imprescindível, segundo o princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), que ao promover o empenho de despesas relativas à consecução de objetos de convênios ou referentes ao custeio de gastos mediante aplicação de transferências vinculadas, deve-se proceder à verificação da existência de disponibilidade financeira em caixa, a fim de se evitar que ao final do exercício financeiro, em razão da frustração dos repasses de recursos conveniados, constitucionais ou legais, as obrigações contraídas pelo Ente Municipal sejam inscritas em restos a pagar processados e/ou não processados, sem saldos financeiros disponíveis para custeá-los, medida esta que, a depender do montante do inscrito, pode implicar em desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

➤ CONCLUSÃO DO RELATOR



170. **Sendo assim, mantenho a falha do subitem 4.1 da irregularidade 4 (FB 03)**, em razão de terem sido abertos créditos adicionais na 124, por conta de excesso de arrecadação que não se verificou nela para cobrir as respectivas aberturas, em desacordo com o art. 167, II da CF, e o disposto no *caput*, e no inciso II do § 1º, do art. 43 da Lei 4.320/64.
171. Pondero, entretanto, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como instrumentos interpretativos das normas, no caso, art. 167, II da CF, e art. 43 da Lei 4320/64, que a falha do subitem 4.1 da irregularidade 4 (FB 03), em que pese refletir grave afronta à dispositivos normativos constitucionais e infraconstitucionais, sendo passível, portanto, de forte determinação legal para adoção de providências corretivas, não é capaz de conduzir, por si só, ou coligadas com outras irregularidades que restarem mantidas, a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do exercício de 2019.
172. Posiciono-me assim, pois, para além da mera verificação de descumprimento de dispositivos normativos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à espécie, faz-se necessário aprofundar na análise sobre as repercussões causadas pelo fato tido por irregular no exercício financeiro auditado, especialmente quanto aos aspectos financeiro e orçamentário, exemplo de verificar se foram ou não empenhadas despesas a partir de créditos adicionais abertos que não apresentaram recursos disponíveis ou dispunham de saldo insuficiente para lastrear as respectivas aberturas, e o montante das respectivas despesas que veio a ser inscrito em restos a pagar no final do exercício financeiro, **apuração esta que, entretanto, não restou efetivada na auditoria dessas contas anuais de governo.**
173. Ao analisar o quadro 5.2 - Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar – Relatório Técnico Preliminar -, ainda que não seja possível precisar se na fonte 124 em que foram abertos créditos por conta de recursos existentes, vieram ou não a serem empenhadas despesas com base nas respectivas aberturas, fato é, que mesmo que assim tivesse ocorrido, o volume do saldo dos restos a pagar se mostrou inferior ao montante dos recursos efetivamente disponíveis, revelando, portanto, a inocorrência de comprometimento da disponibilidade financeira para cumprimento de obrigações de curto, constatação esta extremamente relevante para a composição da dívida flutuante e, conseqüentemente, para a situação financeira do Município, constituindo desse modo, em circunstância atenuante da gravidade da falha do subitem 4.1 da irregularidade 4 (FB 03).



174. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal determinação ao atual Chefe do Poder Executivo, a fim de que abstenha-se de abrir créditos adicionais sem recursos correspondentes e de promover o empenho de despesas a partir destes, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64.**

A **irregularidade 6 (FB 13)** refere-se à ausência de previsão dos valores da seguridade social e de investimentos na LOA/2019, em afronta ao § 5º do art. 165 da CF; a **irregularidade 7 (FB 99)**, é relativa à falta de inclusão na LDO/2019, da memória e da metodologia do cálculo para se estimar os resultados primário e nominal, em desacordo com o inciso II, do § 2º do art. 4º da LRF.

➤ **DEFESA DO GESTOR**

122. Em sua defesa, o gestor confirmou o apontamento da irregularidade 6 (FB 13), justificando, entretanto, que não houve o comprometimento da programação orçamentária para o exercício de 2019.
123. Argumentou também, especificamente quanto ao apontamento da irregularidade 7 (FB 99), a fidedignidade das metas estabelecidas para os resultados primário e nominal previstos na LDO/2019.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA**

124. A SECEX de Receita e Governo ao emitir o Relatório Técnico de Análise de Defesa, manifestou pela manutenção das irregularidades 6 (FB 13) e 7 (FB 99), não apresentou argumentos que pudessem isentá-lo de responsabilidade, nem em implicar na descaracterização dos fatos irregulares apontados.

➤ **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

124. O Ministério Público de Contas posicionou-se na mesma linha de raciocínio da SECEX de Receita e Governo.

➤ **POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR**



126. Após detida análise, entendo que restaram inequívocas a ausência de previsão dos valores da seguridade social e de investimentos na LOA/2019, e a alta de inclusão na LDO/2019, da memória e da metodologia do cálculo para se estimar os resultados primário e nominal.
127. Preveem os incisos II e III do § 5º do art. 165 da CF, que a lei orçamentária anual compreendera os orçamentos de investimentos e da seguridade social.
128. Segundo a previsão do § 1º do art. 4º da LRF, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá 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.
129. Extrai-se da leitura conjugada do *caput* e o inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, que a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e apresentará anexo com *“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”*.
130. Nesse sentido, segundo o disposto no *caput* e no inciso I do artigo 5º da LRF, dispõe que o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e as normas desta Lei Complementar, deve conter, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constates no Anexo de Metas Fiscais.
131. As metas fiscais são, portanto, o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento.
132. **Concluo, portanto, pela manutenção das irregularidades 6 (FB 13) e 7 (FB 99)**, ante as suas inequívocas materialidades, com recomendação à Câmara Municipal de Marcelândia, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, referente ao exercício de 2018 (art. 31, § 2º da CF), **determine ao Chefe do Poder Executivo que:**



- a) **Observe e cumpra** a previsão do inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, assim como as metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para se definir os resultados primário e nominal que constarão do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- b) **Observe e cumpra** o disposto nos incisos II e III do § 5º do art. 165 da CF, de modo a prever a programação orçamentária da seguridade social e dos investimentos na lei orçamentária anual.

2.4 – DA ANÁLISE DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA:

133. Em relação aos aspectos previdenciários, a Secretaria de Controle Externo de Previdência realizou no Processo **11.6610/2020**, a análise da Previdência Municipal de Guarantã do Norte, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, não tendo apontado fatos e/ou atos irregulares a motivar a citação do gestor para apresentar defesa.

2.5 - DO MÉRITO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE ÁGUA BOA, REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2019:

134. Entendo que a falha do subitem 4.1 da irregularidade 4 (FB 03), e as irregularidades 2 (DB 08), 6 (FB 13) e 7 (FB 99) decorrentes do exame do balanço anual, não obstante suas naturezas graves e que, portanto, devem ser repreendidas, não se afiguraram potencialmente capazes, ainda que coligadas, de conduzirem a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo do Município de Água Boa, referentes ao exercício de 2019.

135. Posiciono-me assim com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e, sobretudo, na avaliação da necessidade e da adequação da medida a ser imposta a partir do encaminhamento meritório, em face das possíveis alternativas e das consequências que se apresentam no caso em concreto (*caput* e parágrafo único do art. 20 da LINDB), de modo a impedir deliberação de mérito que se mostre destoada de uma avaliação global do cenário das contas de governo em análise.

136. No presente caso, tem-se que o Poder Executivo apresentou resultado orçamentário superavitário de R\$ 10.676.927,39, como também apresentou disponibilidade financeira de R\$ 6.562.768,42 e liquidez para saldar os compromissos de curto prazo, tendo, inclusive, apresentado dívida consolidada líquida dentro dos limites estabelecidos pela



Resolução 40/2001 do Senado Federal, e observado o prescrito no art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, no que tange as operações de crédito.

137. Soma-se a isso, **a constatação de que as irregularidades relativas à planejamento/orçamento - 4 (FB 03), 6 (FB 13) e 7 (FB 99), não implicaram em comprometimento dos atos de governo essenciais ao alcance de equilíbrio fiscal e orçamentário.**
138. **Além do mais, restaram cumpridos os imperativos constitucionais e legais relativos aos repasses para o Poder Legislativo, e aos investimentos na saúde, educação e remuneração dos profissionais do Magistério.**
139. Nessa mesma linha raciocínio, destaco os mais recentes posicionamentos externados pelo Egrégio Tribunal Pleno deste Tribunal, em sede de deliberação de contas anuais de governo, referentes ao exercício de 2019, cuja análises se deram em irregularidades análogas as que foram examinadas nessas contas, conforme verificado nos parecer prévios emitidos nos Processos 88595/2019, 88552/2019 e 88048/2019.

3 - DISPOSITIVO DO VOTO

140. Diante do exposto, **acolho integralmente o Parecer Ministerial 6219/2020**, do Procurador de Contas, **Getúlio Velasco Moreira Filho**, para com fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inc. I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, exarar **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio **Favorável à Aprovação** das contas anuais de governo da Prefeitura de **ÁGUA BOA**, exercício de 2019, gestão do **Sr. MAURO ROSA SILVA**.
141. **Voto**, também, por recomendar ao Poder Legislativo do Município de **ÁGUA BOA** para que, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, referente ao exercício de 2019 (art. 31, § 2º da CF):

a) **Determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

l) **OBSERVE e CUMPRA** o caput do art. 48 da LRF, adotando providências sentido de disponibilizar no portal eletrônico da Prefeitura de Água Boa, os



anexos obrigatórios que compõem as Leis Orçamentárias Anuais, de forma clara, de fácil visualização e acesso, em observância aos disposições do art. 6º, incisos I e II, c/c § 3º, inciso I e VI do art. 8º, ambos Lei da Lei nº 12.527/2011.

II) **ABSTENHA-SE** de autorizar aberturas de créditos sem os recursos correspondentes nas respectivas fontes apontadas para tanto e de promover o empenho de despesas a partir destes, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64;

III) **OBSERVE e CUMPRA** a previsão do inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, assim como as metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para se definir os resultados primário e nominal que constarão do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

IV) **Observe e cumpra** o disposto nos incisos II e III do § 5º do art. 165 da CF, de modo a prever a programação orçamentária da seguridade social e dos investimentos na lei orçamentária anual.

b) **Recomende ao Chefe do Poder Executivo que:**

V) Elabore e implemente um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes, a fim de aumentar as Receitas Próprias do Município, visto que as Transferências Correntes no exercício de 2019, corresponderam à 59,03% do total da receita arrecadada, sobre o qual as receitas tributárias próprias representaram apenas 17,67%.

142. Cumpre-me ressaltar, que a manifestação ora exarada baseia-se exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2019 (§ 3º do art. 176 do RITCE/MT).

143. Por fim, **submeto** à apreciação deste Tribunal Pleno, a anexa Minuta de Parecer Prévio para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.

144. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 30 de novembro de 2020.

(assinatura digital)

Conselheiro VALTER ALBANO

Relator