



**PROCESSOS N<sup>OS</sup> :** 8.771-8/2019 e 11.669-6/2020 (APENSO)  
**INTERESSADO :** PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES  
**RESPONSÁVEL :** THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO DE OLIVEIRA  
**ADVOGADO :** RONY ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11.972  
**ASSUNTO :** CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2019  
**RELATOR :** CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

## II - RAZÕES DO VOTO

72. Inicialmente, cabe registrar que o agente político cumpriu os percentuais constitucionais na área da educação e saúde.

73. Desse modo, salienta-se que na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi aplicado o correspondente a **30,12%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

74. Em relação ao FUNDEB, foram aplicados **95,37%** na valorização e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei 11.494/2007.

75. No que concerne à saúde, foram aplicados **36,05%** do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar 141/2012.

76. Nessa linha, destaco que os repasses ao Poder Legislativo observaram o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

77. Feitas essas observações, saliento que, inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Previdência apontou a presença de quatro irregularidades relacionadas





nos subitens 1.1 (**DA05**), 2.1 (**DA07**), 3.1 (**DB09**) e 4.1 (**LB05**). Já a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de 11 (onze) irregularidades, com 18 (dezoito) subitens 1.1 e 1.2 (**AA04**), 2.1 (**AA05**), 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 (**DB08**), 4.1 (**DB99**), 5.1 e 5.2 (**FB02**), 6.1 e 6.2 (**FB03**), 7.1 (**FB09**), 8.1 (**FB13**), 9.1 (**FB99**), 10.1 (**MB01**) e 11.1 (**MB02**).

78. Após analisar os argumentos da defesa, a Secex de Previdência Municipal concluiu pelo saneamento da irregularidade do subitem 2.1 (**DA07**), com sugestão de recomendação para que seja instaurada Tomada de Contas Ordinária para apuração da responsabilização e quantificação do dano causado pelo atraso nos repasse das contribuições previdenciárias dos segurados e a Secex de Receita e Governo manifestou-se pelo saneamento das irregularidades contidas nos subitens 1.2 (**AA04**), 3.2 (**DB08**), 6.2 (**FB03**) e 7.1 (**FB09**).

79. O Ministério Público de Contas acompanhou os entendimentos técnicos pelos saneamentos das irregularidades relacionadas acima, com a recomendação sugerida pela Secex de Previdência.

80. Não restam dúvidas quanto ao saneamento da irregularidade referente aos gastos totais com pessoal e encargos do Município acima do limite máximo de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (**AA04 – subitem 2.2**), visto que, após a equipe técnica refazer os cálculos das despesas com pessoal do Poder Executivo, as despesas totais com pessoal consolidadas do Município perfizeram o montante de R\$ 36.610.201,23 (trinta e seis milhões, seiscentos e dez mil, duzentos e um reais e vinte e três centavos), que corresponde a 59,62% da Receita Corrente Líquida, estando abaixo do Limite Máximo (60%) estabelecido no art. 19, inc. III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

81. Quanto à irregularidade relacionada à ausência de publicação no meio oficial da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2019) (**DB08 – subitem 3.2**), concordo com o seu afastamento, uma vez que foi constatado que a referida lei foi publicada no Jornal





Eletrônico Oficial da Associação Mato-grossense dos Municípios AMM, no dia 24/12/2018, edição 3.131.

82. No que tange à irregularidade referente à abertura de créditos adicionais por superavit financeiro no valor de R\$ 999.511,50 (novecentos e noventa e nove mil, quinhentos e onze reais e cinquenta centavos), sem existência de recursos suficientes para cobri-los na fonte 47 (**FB 03 - subitem 6.2**), concordo com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas pelo saneamento, pois, ao analisar conjuntamente a fonte 14 (desativada e substituída pelas fontes 46 e 47) com as fontes 46 e 47 (Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde), constatou-se que havia superavit financeiro no valor de R\$ 1.409.266,59 (um milhão, quatrocentos e nove mil, duzentos e sessenta e seis reais e cinquenta e nove centavos) em 2018, suficiente para lastrear a abertura de créditos adicionais do exercício de 2019.

83. A despeito disso, entendo prudente recomendar à atual gestão do Poder Executivo que realize os ajustes necessários no sistema APLIC para “zerar” a fonte/destinação de recursos 14 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – União, que foi desativada, transferindo o saldo integralmente para as fontes/destinações de recursos 46 e/ou 47, a fim de evitar apontamentos indevidos.

84. Concordo ainda com o saneamento da irregularidade relativa à abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (**FB09 – subitem 7.1**), vez que não se visualizou nos autos qual crédito adicional aberto estava incompatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA).

85. No tocante às irregularidades relativas à Previdência Municipal (Processo 11.669-6/2020) destaco que concordo com o saneamento da irregularidade referente à ausência de repasses das contribuições previdenciárias dos servidores no valor de R\$ 163.091,76 (cento e sessenta e três mil, noventa e um reais e setenta e seis centavos) devidas pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social (**DA07**





– **subitem 2.1)**, pois a defesa obteve êxito em comprovar que as contribuições previdenciárias dos segurados devidas ao RPPS pela Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães foram devidamente quitadas no exercício de 2019, conforme documentos juntados aos autos (fls. 12/22 – Doc. 244719/2020).

86. Em que pese a irregularidade tenha sido sanada, a equipe técnica apurou que houve recolhimentos previdenciários relativos aos meses de janeiro, fevereiro e dezembro de 2019, realizados intempestivamente e gerando o acréscimo de juros e multas.

87. É fato inconteste que o pagamento de juros e multas gera prejuízo ou dano ao erário, o qual, em regra, não deve ser suportado pela Administração Pública, nos termos da Resolução de Consulta 69/2011 e Súmula 001, deste Tribunal.

88. Diante disso, determino à Secretaria de Controle Externo de Previdência que instaure Tomada de Contas Ordinária com a finalidade de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano relativo aos juros e às multas provenientes do atraso nos recolhimentos das contribuições previdenciárias dos segurados.

89. Após isso, passo a analisar as irregularidades mantidas nas contas anuais de governo.

**1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_04.** Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) O total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de R\$ 35.027.463,21, correspondente a 57,04% da Receita Corrente Líquida, estando acima do Limite Máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

90. Inicialmente, a equipe técnica apontou que as despesas com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 35.731.760,99 (trinta e cinco milhões, setecentos e trinta e um mil, setecentos e sessenta reais e noventa e nove centavos), correspondendo a 59,41% da Receita Corrente Líquida (R\$ 60.138.641,69) e, por





consequência, ultrapassando o limite máximo de 54% estabelecido pelo art. 20, inciso III, “b”, da Lei Complementar 101/2000 (fl. 43 – Doc. 211798/2020).

91. Em sua defesa, a gestora alegou que foi incluído indevidamente no cômputo total de despesas com pessoal o montante de R\$ 3.160.214,26 (três milhões, cento e sessenta mil, duzentos e catorze reais e vinte e seis centavos) (fls. 4/12 – Doc. 241371/2020), sendo:

i) R\$ 996.967,06 (novecentos e noventa e seis mil, novecentos e sessenta e sete reais e seis centavos), relativos aos pagamentos de verbas indenizatórias;

ii) R\$ 687.009,50 (seiscentos e oitenta e sete mil, nove reais e cinquenta centavos), relativos às despesas indenizatórias com pagamento de férias proporcionais, terço de férias e licença-prêmio indenizada, decorrentes do encerramento do vínculo de trabalho;

iii) R\$ 1.363.949,35 (um milhão, trezentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e nove reais e trinta e cinco centavos), decorrentes de despesa com contratação da Cooperativa Vale do Teles Pires e,

iv) R\$ 142.288,35 (cento e quarenta e dois mil, duzentos e oitenta e oito reais e trinta e cinco centavos), relativos às despesas com auxílio transporte, salário família e maternidade - INSS.

92. Prosseguiu justificando que houve erro do setor de contabilidade em relação à receita da COSIP - Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, que não foi integralmente computada, impactando no valor apurado da receita corrente líquida.

93. Por fim, apresentou quadro relatando que, com as referidas alterações, a Receita Corrente Líquida do Município passaria para R\$ 61.385.232,82 (sessenta e um milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, duzentos e trinta e dois reais e oitenta e dois centavos) e a despesa total com pessoal do Poder Executivo ficaria no montante de R\$ 32.571.546,73 (trinta e dois milhões, quinhentos e setenta e um mil, quinhentos e quarenta e seis reais e setenta e três centavos), correspondendo a 53,06% da Receita Corrente Líquida





(R\$ 61.385.232,82), assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal,

94. A equipe técnica, após analisar os autos, acatou parcialmente os argumentos da defesa, pois constatou que houve registros contábeis incorretos tanto das receitas de Cosip como das despesas indenizatórias, devendo ser acrescido na Receita Corrente Líquida do Município o valor de R\$ 1.261.273,52 (um milhão, duzentos e sessenta e um mil, duzentos e setenta e três reais e cinquenta e dois centavos) relativos às receitas de Cosip e excluído do câmputo de gastos com pessoal o valor total de R\$ 704.297,78 (setecentos e quatro mil, duzentos e noventa e sete reais e setenta e oito centavos), referente às despesas indenizatórias com pagamentos de férias proporcionais, terço de férias e licença-prêmio indenizadas ao final do vínculo de trabalho (R\$ 687.009,50) e gastos decorrentes de pagamentos de auxílio transporte (R\$ 17.288,28).

95. No que pertine às despesas apontadas como indenizatórias no montante de R\$ 966.967,06 (novecentos e noventa e seis mil, novecentos e sessenta e sete reais e seis centavos), a equipe técnica esclareceu que esses gastos já foram excluídos do câmputo de despesas com pessoal no análise preliminar. Já em relação aos pagamentos com salários-família (R\$ 16.326,00) e maternidade (R\$ 108.674,07), ressaltou que eles integram as despesas com pessoal, conforme definido no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

96. No que diz respeito às despesas com a Cooperativa Vale do Teles Pires - Coopervale no montante de R\$ 1.363.949,35 (um milhão, trezentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e nove reais e trinta e cinco centavos), a equipe técnica ponderou que há em trâmite no Tribunal de Contas processo de Auditoria de Conformidade 85464/2018 evidenciando ilegalidades nas terceirizações provenientes do contrato com a Coopervale, razão pela qual, manteve o valor no câmputo das despesas com pessoal.

97. Posto isso, a equipe técnica refez os cálculos concluindo que a despesa total com pessoal do Poder Executivo perfaz o montante de R\$ 35.027.463,21





(trinta e cinco milhões, vinte e sete mil, quatrocentos e sessenta e três reais e vinte e um centavos), correspondendo a 57,04% da Receita Corrente Líquida alterada para (R\$ 61.399.915,21), ultrapassando, ainda, o limite de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

RCL Relatório Preliminar	R\$ 60.138.641,69
(+) Diferença COSIP	R\$ 1.261.273,52
(=)RCL	R\$ 61.399.915,21
Despesas com pessoal Relatório Preliminar	R\$ 35.731.760,99
(-) Verbas trabalhistas – rescisórias	R\$ 687.009,50
(-) Auxílio Transporte	R\$ 17.288,28
(=) Despesas com pessoal	R\$ 35.027.463,21
% DP/RCL	57,04%

Fonte: Relatório Técnico de Defesa (fl. 10 – Doc. 269671/2020)

98. Em sede de alegações finais, a gestora basicamente repetiu as argumentações da defesa inicial, acrescentando jurisprudências desta Corte que afastam dos gastos com pessoal as despesas não excluídas pela equipe técnica (fls. 5/11 – Doc. 276398/2020).

99. O Ministério Público de Contas concordou com os novos cálculos apresentados pela equipe técnica; contudo, manteve a irregularidade, pois mesmo com essa redução os gastos com pessoal do Poder Executivo correspondem a 57,04%, da RCL, o que é preponderante para emissão de parecer prévio contrário.

100. Inicialmente, ressalto que os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal são mecanismos de controle que visam à preservação do equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas dos entes da Federação.





101. Na esfera municipal, registra-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a repartição do limite global máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município previsto no art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais (art. 20 inciso III, da LC 101/2000):

a) 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% para o Poder Executivo.

102. Cumpre advertir que o controle das despesas com pessoal é um grande desafio para os poderes e órgãos autônomos e, para fins de aferição dos limites, é imprescindível a compreensão de quais despesas compõem o cômputo de despesas com pessoal e quais receitas podem ser consideradas na base de cálculo da Receita Corrente Líquida - RCL.

103. Importa destacar que os cálculos para a identificação da despesa total com pessoal no exercício de 2019 não seguiram a mesma metodologia dos exercícios anteriores, pelos fundamentos abaixo delineados.

104. A Resolução de Consulta 19/2018-TP<sup>1</sup>, que revogou a Resolução de Consulta 29/2016<sup>2</sup>, definiu que o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre a folha de pagamento deve ser incluído na despesa total com pessoal do Estado e dos Municípios e ser considerado na composição da Receita Corrente Líquida (RCL) destes entes.

105. Todavia, a referida resolução previu a modulação dos efeitos do novo entendimento, proporcionando que os poderes e órgãos autônomos do Estado e os Municípios pudessem se adequar às novas regras, sem que a extrapolação das despesas com pessoal que decorressem exclusivamente em razão da inclusão da norma ensejasse na emissão de parecer prévio contrário durante o exercício de 2018, nos seguintes termos:

<sup>1</sup> Publicada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 3/12/2018.

<sup>2</sup> Resolução de Consulta nº 29/2016 – TP defendia a tese de que a apuração da Receita Corrente Líquida, nos termos preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seria realizada apenas por meio das receitas verdadeiramente arrecadadas, excluindo-se, portanto, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) por se tratar de receita que não passaria pelo estágio da arrecadação.





(...) firmar o entendimento do Colegiado deste Tribunal no sentido de que, **caso a eventual extrapolação do limite legal de gastos com pessoal venha a ser ocasionada exclusivamente pela aplicação da nova tese deste Reexame, a caracterização de tal irregularidade não será, por si só, ensejadora da conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação daquelas contas**, desde que os Gestores cumpram, ao menos, com os percentuais mínimos e os critérios de redução do eventual excedente, conforme a modulação dos efeitos a seguir exposta; e, modular os efeitos do novo entendimento para que os Poderes e Órgãos autônomos do Estado e dos Municípios que se encontrem, no final do exercício de 2018, acima do limite legal de despesas com pessoal, nos termos do novo prejulgado, observem: **a) no exercício de 2019, as vedações impostas pelo artigo 22 da LRF e não promovam medidas que aumentem essas despesas;** b) no exercício de 2020, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, 25% do eventual excedente da despesa total com pessoal; c) no exercício de 2021, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 35% do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando ao menos 60%; e, d) no exercício de 2022, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 40% do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando 100% (...) grifei

106. Já a Resolução de Consulta 21/2018 definiu que: (i) as despesas relativas às remunerações dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias devem ser computadas na despesa total com pessoal; (ii) as despesas com licenças-prêmio e férias convertidas em pecúnia e pagas aos agentes públicos durante o exercício de cargo, emprego ou função pública, têm natureza remuneratória e devem ser incluídas no cálculo da despesa total com pessoal; (iii) as despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrente de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal; e (iv) as despesas referentes ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal.

107. Destaca-se que a supracitada resolução também previu modulação dos efeitos, estabelecendo que a inclusão no cômputo da despesa total com pessoal das despesas referentes ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão





(verbete “b”) deve ser aplicada a partir de janeiro/2019, para a apreciação e o julgamento das contas anuais relativas ao exercício de 2019.

108. Além disso, as despesas com inativos e pensionistas devem ser excluídas da despesa total com pessoal, conforme metodologia prevista no Manual dos Demonstrativos Fiscais, 9ª Edição<sup>3</sup>, aplicada também ao exercício de 2019.

109. Com relação às despesas com terceirização de mão de obra, este Tribunal tem entendimento consolidado de que somente podem ser excluídas da despesa total com pessoal aquelas que tratam de atividades acessórias, que não fazem parte do quadro de pessoal do ente e que não detêm relação direta de emprego entre o prestador de serviços e a Administração, conforme se depreende da Resolução de Consulta 29/2013 – TCE/MT, abaixo transcrita:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2013 – TP Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. REQUISITOS. 1) São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal: **a)** as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; **b)** as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos; e, **c)** não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço. 2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TRANSPORTE ESCOLAR. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja

<sup>3</sup> <http://www.contabilidade.ro.gov.br/data/uploads/2017/07/MDF-9a-Edicao.pdf>





caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

110. Nesse mesmo sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 9ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional, válido a partir do exercício de 2019 (pág. 495), estabelece que as despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta deve ser incluída no cômputo de despesa total com pessoal. Vejamos:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

**A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".**

Da mesma forma, **a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.** (Grifei)

111. Compulsando os autos, verifico, de plano, que houve diversos registros contábeis incorretos realizados pela unidade orçamentária.

112. Em relação à contabilização da receita arrecadada com **Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)**, coaduno com a equipe técnica com o acréscimo na Receita Corrente Líquida do Município do valor de R\$ 1.261.273,52 (um milhão, duzentos e sessenta e um mil, duzentos e setenta e três reais e cinquenta e dois centavos) relativos às receitas de COSIP, pois restou demonstrado no relatório da Energisa anexado aos autos (fl. 114 – Doc. 241371/2020) que foi arrecadado o montante de R\$ 1.653.769,63 (um milhão, seiscentos e cinquenta e três mil, setecentos e sessenta e nove reais e sessenta e três centavos) e que só foi registrado no sistema Aplic o montante de R\$





392.496,11 (trezentos e noventa e dois mil, quatrocentos e noventa e seis reais e onze centavos) de receita de Cosip.

113. No tocante às despesas indenizatórias com pagamentos de férias proporcionais, terço de férias e licença-prêmio indenizadas ao final do vínculo de trabalho (R\$ 687.009,50) e gastos decorrentes de pagamentos de auxílio transporte (R\$ 17.288,28), concordo com a equipe técnica que não devem permanecer no cômputo das despesas com pessoal.

114. Isso porque as **verbas de natureza indenizatória pagas a título de indenização por ocasião de rompimento do vínculo funcional**, seja por rescisão de contrato de trabalho, exoneração, demissão e aposentadoria etc., não serão incluídas no cômputo da despesa bruta com pessoal, à luz do artigo 19, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

115. Quanto às despesas com **auxílio transporte** no valor de R\$ 17.288,28 (dezesete mil, duzentos e oitenta e oito reais e vinte e oito centavos), esta Corte tem entendimento de que a concessão não caracteriza remuneração e, portanto, não se enquadra nas despesas com pessoal, nos termos da Resolução de Consulta 24/2011-TP, abaixo transcrita:

**Resolução de Consulta 24/2011 (DOE, 07/04/2011). Previdência. Benefício. Auxílio moradia e auxílio transporte. Legalidade.**

É legal o recebimento de auxílio moradia e do **auxílio transporte** pelos servidores e magistrados na atividade, quando destinados a reembolsar as despesas com moradia e transporte, uma vez que se tratam de verbas indenizatórias e transitórias, sendo impossível a incorporação destas parcelas aos subsídios, ressalvados os casos em que há decisão judicial determinando o pagamento das referidas verbas. (grifei)

116. Quanto às demais despesas questionadas pela defesa, verifico que o montante de R\$ 937.349,59 (novecentos e trinta e sete mil, trezentos e quarenta e nove reais e cinquenta e nove centavos) apontado como despesas de verbas indenizatórias e empenhadas no elemento de despesa 93, já não foi considerado no cálculo dos gastos com





peçoal detalhado no Quadro 9.4, do Relatório Técnico Preliminar (fls. 116/119 – Doc. 209435/2020), não havendo, portanto, como excluir gastos que sequer foram incluídos.

117. Com relação às despesas com **salário-família - INSS** (R\$ 16.326,00) e **salário-maternidade - INSS** (R\$ 108.674,07), a Lei de Responsabilidade Fiscal traz expressamente a possibilidade condicionada da dedução desses benefícios previdenciários do agregado da despesa total com pessoal.

118. Nesta senda, observa-se que tanto o salário-família quanto o salário-maternidade são espécies de benefícios previdenciários suportados pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS ou pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, conforme se depreende da legislação pátria.

119. De acordo com o que se infere das Resoluções de Consulta 4/2018 e 15/2012 e acompanhando o raciocínio exposto acima, as despesas relativas a salário-família e salário-maternidade possuem natureza de benefício previdenciário (artigo 185, da Lei 8.112/90; Manual de Demonstrativos Fiscais) e recebem o seguinte tratamento:

a) caso o ente federativo não possua Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), elas serão suportadas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e excluídas da despesa total com pessoal;

b) caso o ente federativo possua RPPS, as despesas serão pagas por este regime e devem ser consideradas no montante da despesa total com pessoal:

b.1) havendo previsão legal de pagamento de salário-maternidade pelo RPPS, as despesas serão deduzidas até o limite dos recursos vinculados para obtenção da despesa líquida com pessoal; e

b.2) não havendo previsão legal, as despesas com o custeio não serão deduzidas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, por não se tratar de despesas vinculadas ao RPPS.

120. No caso sob exame, considerando que o Município de Chapada dos Guimarães possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, as referidas despesas são





pagas por este regime e devem ser consideradas no cômputo das despesas totais com pessoal.

121. Diante disso, mantenho o valor de R\$ 125.000,07 (cento e vinte e cinco mil e sete centavos), referentes ao Salário-Família – INSS e Salário-Maternidade - INSS no cálculo das despesas totais com pessoal.

122. No que tange às **despesas com a Cooperativa de Trabalho do Vale do Teles Pires** no montante de R\$ 1.363.949,35 (um milhão, trezentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e nove reais e trinta e cinco centavos), verifico que a equipe técnica considerou esses valores no cômputo dos gastos com pessoal pois a Prefeitura de Chapada dos Guimarães, em resposta ao Ofício Circular 02/SCEREC-GOV/2020 solicitando informações sobre a existência de terceirizações atuando na gestão, limitou-se a informar apenas a existência de despesas com a Coopervale, não especificando os valores gastos, os cargos contratados e se pertencem ou não ao PCCS do Município.

123. Além disso, a equipe técnica levou em consideração o levantamento realizado no processo de auditoria de conformidade 85464/2018, que tramita nesta Corte de Contas na relatoria do conselheiro interino Luiz Henrique Lima, acerca do contrato 23/2017 firmado entre a Prefeitura de Chapada dos Guimarães e a Cooperativa de Trabalho do Vale do Teles Pires.

124. Em consulta ao citado processo, observei que a auditoria teve por escopo averiguar se a contratação da Cooperativa de Trabalho do Vale do Teles Pires pode caracterizar uma relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço, constituindo em substituição de mão-de-obra com a subordinação dos cooperados diretamente aos gestores públicos.

125. Pois bem. Conforme já explanado, a Resolução de Consulta 29/2013 definiu requisitos para a contratação das chamadas terceirizações “lícitas” pela Administração Pública, estabelecendo cumulativamente que os serviços terceirizados, além





de servirem para atender as atividades meio, não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extinto e, também não podem caracterizar relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

126. No caso em tela, a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães celebrou, em maio de 2017, o Contrato 23/2017<sup>4</sup> com a Cooperativa Vale do Teles Pires, por meio da adesão à Ata de Registro de Preços 004/2017, da Prefeitura de Jauru, para a prestação de serviços de servente de limpeza, auxiliar de cozinha, guarda patrimonial, oficial de serviços gerais, agente de apoio e logística, auxiliar de manutenção e conservação e coletor de detritos.

127. Na descrição do objeto desse contrato e seus anexos detalhados, é possível aferir que os serviços contratados são inerentes a atividades não finalísticas e acessórias, a exemplo de: pedreiro, servente de limpeza, eletricista, oficial de serviços gerais, dentre outros.

128. Em consulta à Lei Municipal 1.208/2006, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS<sup>5</sup> do Município de Chapada dos Guimarães, percebe-se que os serviços previstos no Contrato 23/2017 com a Cooperativa Vale do Teles Pires não fazem parte dos cargos dispostos no PCCS da Prefeitura.

129. É importante registrar que a economia contemporânea, com a especialização das atividades fins, aliada à necessidade de obtenção de eficiência na prestação dos serviços públicos, tem influenciado a legislação e a jurisprudência a permitir e até mesmo a incentivar a Administração Pública a proceder a terceirização de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, tais como os de limpeza, transportes, vigilância, recepção, permitindo, assim, a priorização de suas atividades finalísticas.

<sup>4</sup> Processo 85464/2018 (fls. 1/12 – Doc. 51511/2018)

<sup>5</sup> file:///C:/Users/michele/Downloads/Lei\_n%C2%BA\_1.208-2006.pdf





130. A descentralização de serviços na Administração Pública para a melhor eficiência na prestação das atividades finalísticas e estratégicas remonta o Decreto-Lei 200/1967, cujo artigo 10, §7º dispõe da seguinte maneira:

Para que para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

131. Vale realçar que o art. 3º, § 1º, do Decreto 9.507/2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece que os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderão ser executados de forma indireta.

132. Além disso, a Instrução Normativa 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, elaborada com base em diversas orientações do Tribunal de Contas da União, disciplinou as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sedimentando a ideia de que a Administração Pública deve dispender seus esforços na execução das atividades finalísticas.

133. No entanto, embora a equipe técnica reconheça que os serviços prestados pela Coopevale são acessórios e não integram os cargos do PCCS do Município, consubstanciada no processo de auditoria de conformidade, manteve esses serviços no cômputo dos gastos com pessoal do Poder Executivo, por entender caracterizada a relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

134. Ocorre que a referida auditoria encontra-se pendente de julgamento e, desse modo, torna-se temerário afirmar que esse tipo de contratação pode impactar nos gastos com pessoal do Município em alusão a uma possível intermediação de mão de obra com subordinação direta aos gestores públicos, vez que se estaria transmutando o





posicionamento técnico de um processo não julgado para as contas anuais de governo sob análise.

135. Outrossim, é importante ponderar que a temática sobre as cooperativas possui entendimentos divergentes, tanto que a própria equipe técnica, na análise de defesa das contas anuais de governo do exercício de 2019, da Prefeitura Municipal de Vera - Processo 87599/2019, excluiu das despesas com pessoal o montante de R\$ 2.618.010,01 (dois milhões, seiscentos e dezoito mil, dez reais e um centavo), relativos a pagamentos de serviços terceirizados prestados pela Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços de Sorriso – COOPSERS.

136. Nessa mesma linha foi o posicionamento adotado por este Tribunal de Contas, na análise da contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Juara<sup>6</sup>, onde foram excluídas do cômputo das despesas com pessoal os gastos com a contratação da Cooperativa de Trabalho do Vale do Teles Pires.

137. Logo, por coerência aos demais julgados, além dos valores já excluídos pela equipe técnica, excluo da despesa total com pessoal o montante de R\$ 1.363.949,35 (um milhão, trezentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e nove reais e trinta e cinco centavos), relativo à contratação da Cooperativa de Trabalho do Vale do Teles Pires, tendo em vista que se tratam de atividades auxiliares, instrumentais e acessórias não relacionadas a cargos pertencentes ao PCCS do Município.

138. Assim, deduzindo o referido valor do apurado da despesa total com pessoal de R\$ 35.027.463,21 (trinta e cinco milhões, vinte e sete mil, quatrocentos e sessenta e três reais e vinte e um centavos), obtém-se o montante de R\$ 33.663.513,86 (trinta e três milhões, seiscentos e sessenta e três mil, quinhentos e treze reais e oitenta e seis centavos) de despesas com pessoal do Poder Executivo, correspondendo a 54,82% da Receita Corrente Líquida (R\$ 61.399.915,21), ultrapassando, ainda, o limite de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

---

<sup>6</sup> Processo 167517/2018





**RCL = R\$ 61.399.915,21** (sessenta e um milhões, trezentos e noventa e nove mil, novecentos e quinze reais e vinte e um centavos)

Poder	Valor no Exercício	% RCL	Limites Legais (%)	Situação
Executivo	33.663.513,86	54,82	54	<b>Irregular</b>
Legislativo	1.582.738,02	2,57	6	<b>Regular</b>
Município	35.246.251,88	57,39	60	<b>Regular</b>

Fonte: Elaborado pelo Relator

139. Com efeito, depreende-se que a irregularidade AA04 restou configurada, pois o limite máximo de 54% foi ultrapassado em 0,82%, motivo pelo qual mantenho o achado nas presentes contas.

140. Em que pese a irregularidade seja de natureza gravíssima, entendo que, no caso em apreço, esse fato não deve ser levado em consideração para emissão de parecer prévio contrário, pois além do valor ultrapassado ser inferior a 1% (54,82), ficou decidido em reunião deliberada pelo colegiado no dia 24/05/2021, que a ocorrência dessa irregularidade no exercício sob análise, seria flexibilizada para não emissão de parecer prévio contrário, em sintonia ao tratamento dado nas contas anuais do Governo do Estado dos exercícios de 2018 e 2019.

141. Assim sendo, em respeito aos princípios da isonomia e da colegialidade, mantenho a irregularidade, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo de Chapada dos Guimarães para que verifique a possibilidade de adotar as medidas previstas no parágrafo 3º do artigo 169 da Constituição da República, a fim de se adequar aos limites estabelecidos pela alínea “b”, inciso III do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

142. Além disso, nos termos do parágrafo único do art. 22 e art. 23 da Lei 101/2000 e da Resolução Normativa 4/2011 deste Tribunal, recomendo que não realize medidas que implicam aumento de despesa dessa natureza, sendo conveniente enfatizar que essas vedações devem vigorar enquanto perdurar o valor que supera o limite prudencial.

**2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_05.** Repasses ao Poder Legislativo





em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) Os repasses ao Poder Legislativo foram inferiores à proporção estabelecida na LOA, descumprindo o art. 29-A, I da Constituição Federal - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

143. Consta nos autos que o Poder Executivo fixou o repasse ao Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual - LOA em R\$ 2.514.750,00 (dois milhões, quinhentos e catorze mil, setecentos e cinquenta reais), contudo, repassou apenas o valor de R\$ 2.367.958,20 (dois milhões, trezentos e sessenta e sete mil, novecentos e cinquenta e oito reais e vinte centavos), ou seja, R\$ 146.791,80 (cento e quarenta e seis mil, setecentos e noventa e um reais e oitenta centavos) a menor, em desconformidade com art. 29-A, § 2º, inc. III, da Constituição Federal (fl. 44 – Doc. 211798/2020).

144. A defesa alegou que a Constituição Federal estabelece apenas limite máximo de despesas do Poder Legislativo, não significando que a Câmara tenha direito a receitas correspondentes ao respectivo percentual. Acrescentou que o direito da Câmara ao duodécimo se restringe ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional (fls. 12/14 – Doc. 241371/2020).

145. Aduziu que há julgados desta Corte que flexibilizada a irregularidade quando o repasse a menor não compromete o funcionamento das atividades da Câmara, o que no caso restou demonstrado, tanto que no final do exercício de 2019, o Poder Legislativo efetuou a devolução aos cofres do Executivo do valor de R\$ 8.110,72 (oito mil, cento e dez reais e setenta e dois centavos).

146. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento, ressaltando que compete à gestão propor crédito suplementar reduzindo o valor do duodécimo quando detectar que o valor previsto na LOA seja superior ao que realmente a Câmara necessite para execução das suas atividades, para não incorrer em crime de responsabilidade.

147. Na alegações finais, a defesa repetiu as argumentações anteriormente expostas (fls. 12/14- Doc. 276398/2020).





148. O Ministério Público de Contas concordou com a equipe técnica pela manutenção da irregularidade, posto que o valor não é irrisório e o repasse a menor é classificado como irregularidade gravíssima.

149. Frisa-se que a Constituição Federal estabelece que o envio do duodécimo deve ser realizado até o dia 20 de cada mês e não poderá ser enviado em valor inferior ao fixado na Lei Orçamentária Anual - LOA, cuja inobservância constitui crime de responsabilidade do Prefeito:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou  
III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (grifei)

150. Sobre o assunto, este Tribunal de Contas tem entendimento de que o direito do duodécimo da Câmara Municipal restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional, consoante Resolução de Consulta 07/2013, a seguir transcrita:

CÂMARA MUNICIPAL. DESPESA. LIMITE. GASTO TOTAL. FIXAÇÃO. POSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE VALOR INFERIOR AO LIMITE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO AO LIMITE CONSTITUCIONAL.

1) O valor do orçamento da Câmara Municipal pode ser inferior ao limite de gasto do poder legislativo municipal estabelecido no artigo 29- A da Constituição Federal, tendo em vista que não há direito da câmara à percepção do limite.

**2) O direito da Câmara Municipal ao duodécimo restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional.**

3) Caso o orçamento da câmara municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional.

4) O aumento do orçamento da Câmara Municipal deve ser promovido por meio de crédito adicional, com a indicação da respectiva fonte de recurso, e ser promovido por lei de iniciativa do Poder Executivo (crédito especial) ou de decreto do Poder Executivo (crédito suplementar). (grifei)





151. Além disso, é certo que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

152. No caso em exame, constata-se que foi fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA/2019 o repasse ao Poder Legislativo no valor de R\$ 2.514.750,00 (dois milhões, quinhentos e catorze mil, setecentos e cinquenta reais), correspondente a 7,31% da receita base (R\$ 34.364.517,54). Nota-se que o valor fixado era superior ao permitido pela CF (7%) de R\$ 2.405.516,22 (dois milhões, quatrocentos e cinco mil, quinhentos e dezesseis reais e vinte e dois centavos).

153. Todavia, durante o exercício de 2019, foi repassado o valor de R\$ 2.367.958,20 (dois milhões, trezentos e sessenta e sete mil, novecentos e cinquenta e oito reais e vinte centavos), equivalente a 6,89% da receita base (R\$ 34.364.517,54), em observância ao limite máximo de 7%, previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

154. Assim, caso a Prefeitura Municipal tivesse repassado o valor total fixado na Lei Orçamentária Anual (R\$ 2.514.750,00), ensejaria no descumprimento do referido limite constitucional, pois o valor do repasse ao Poder Legislativo corresponderia a 7,31% da receita base.

155. Em que pese o repasse efetuado tenha sido R\$ 37.558,02 (trinta e sete mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e dois centavos) inferior ao permitido na LOA (R\$ 2.405.516,22), é notório que o valor repassado a menor no exercício de 2019 não comprometeu a execução das despesas do Poder Legislativo, tanto que houve a devolução de recursos do Legislativo no valor de R\$ 8.110,72 (oito mil, cento e dez reais e setenta e dois centavos). Outrossim, conforme explicitado, o direito ao duodécimo da Câmara Municipal restringe-se ao valor fixado na Lei Orçamentária anual, todavia, desde que observado o limite constitucional.





156. Desse modo, constata-se, no presente caso, a ocorrência de falha de planejamento no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, visto que foram fixadas despesas acima do limite de 7% previsto na Constituição Federal. A despeito disso, houve o acompanhamento e o controle da execução dos repasses visando ao não extrapolamento do limite constitucional.

157. Por esses motivos, mantenho a irregularidade, contudo, atenuo a sua gravidade, de modo que a sua manutenção por si só não tem o condão de ensejar na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

158. Por fim, entendo oportuno recomendar ao atual chefe do Poder Executivo para que se abstenha de fixar o valor do repasse ao Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual acima do limite previsto no art. 29-A, da Constituição Federal.

**3) 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).

3.1) A LDO referente ao exercício de 2019 foi elaborada e aprovada sem a participação da população, conforme determina o artigo 48, § 1º, I, da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

3.3) A LOA/2019 que estima as receitas e fixa as despesas do município de Chapada dos Guimarães foi elaborada e aprovada sem a convocação da sociedade para participar do processo de elaboração e discussão, conforme determina o artigo 48, § 1º, I, da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

3.4) Publicação da Lei Orçamentária Anual em site oficial e no Portal Transparência do Município sem os respectivos anexos, deixando de observar a obrigatoriedade de realização de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, de acesso ao público, nos termos art. 48 Lei Complementar nº 101/2000. - Tópico – 2. ANÁLISE DA DEFESA

3.5) As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo não foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal, em desconformidade com o art. 49 da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

159. A equipe técnica (fls. 11/48 - Doc. 211798/2020) apontou que, em consulta ao Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães<sup>7</sup>, constatou-se a ausência de realização de audiência pública durante os processos de elaboração e de discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual **(subitens 3.1 e 3.3)**, bem como publicação da Lei Orçamentária Anual em site oficial sem os

<sup>7</sup> [https://www.gp.srv.br/transparencia\\_chapada/servlet/home\\_portal\\_v2](https://www.gp.srv.br/transparencia_chapada/servlet/home_portal_v2)





anexos que a acompanham (**subitem 3.4**). Além disso, narrou que o Presidente da Câmara Municipal informou que, até a data de 28/02/2020, o Poder Executivo não havia protocolado na referida Câmara Municipal as contas anuais da Prefeitura para a devida disponibilização aos cidadãos (**subitem 3.5**).

160. A defesa reconheceu, em relação aos subitens 3.1 e 3.3, que pode ter ocorrido erro no envio das informações por meio do sistema Aplic, face às dificuldades com a ferramenta (fls. 15/17 – Doc. 241371/2020).

161. No subitem 3.4, a defesa afirmou que a Lei Orçamentária Anual foi publicada no Jornal Eletrônico Oficial da AMM no dia 24/12/2018, edição 3.131, assim como divulgou no Portal Transparência da Prefeitura com todos os anexos exigidos pela Lei Federal 4.320/64 (fls. 18/19 – Doc. 241371/2020).

162. Já em relação ao subitem 3.5, a gestora justificou que o atraso no envio da prestação de contas à Câmara Municipal para disponibilização da sociedade foi causada pelo próprio Poder Legislativo Municipal, vez que não enviou no prazo a carga de dezembro do órgão para consolidação das contas anuais (fls. 19/20 – Doc. 241371/2020).

163. A equipe técnica, após analisar a defesa, manteve os achados, uma vez que nos subitens 3.1 e 3.3 não constatou documentos que comprovem a realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da LOA e LDO/2019 e, no subitem 3.4, verificou que a publicação da LOA, tanto no meio oficial como no Portal Transparência, não continha todos os anexos que a acompanham. Já no subitem 3.5, a equipe técnica ressaltou que o atraso na consolidação das contas e conseqüentemente no envio das contas à Câmara Municipal foi ocasionado por ambos os órgãos.

164. Em sede de alegações finais, a defesa não trouxe qualquer inovação argumentativa a respeito dos achados (fls. 14/17 – Doc. 276398/2020).





165. O Ministério Público de Contas concordou com a manutenção das irregularidades, com recomendações.

166. O artigo 37 da Constituição Federal elenca o princípio da publicidade como um dos princípios a serem observados pela Administração Pública e consiste na obrigação de divulgação dos atos oficiais, documentos ou informações em meio oficial, podendo ser o Diário Oficial do ente ou outro que o chefe do Poder Executivo decrete como oficial (Diário Oficial do Estado, Diário Oficial de Contas ou Jornal Oficial da AMM).

167. No caso das Leis Orçamentárias, além da publicidade, é exigida a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, como instrumento de transparência da gestão fiscal, nos termos do § 1º, IIº do artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

168. Outra forma de garantir a transparência é mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, nos termos do art. 48, I, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

169. Ainda visando a garantir a transparência das contas públicas, o art. 49, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal, determinou a disponibilização das contas do chefe do Poder Executivo durante todo o exercício no Poder Legislativo Municipal e no órgão técnico responsável, possibilitando a consulta e apreciação por qualquer interessado, como também pelas instituições da sociedade:

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

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social,

8Art. 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.

(...)§ 1ºA transparência será assegurada também mediante

(..)

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





especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

170. Ressalta-se que é por intermédio da transparência dos atos administrativos que ocorre o incentivo à efetivação ao exercício da cidadania, uma vez que a participação dos cidadãos no acompanhamento e controle da aplicação das verbas públicas oportuniza significativos resultados quanto à destinação legal dos bens e rendas.

171. Com efeito, a garantia da transparência é imprescindível para que os cidadãos tenham conhecimento sobre os demonstrativos fiscais e atos oficiais, não podendo o chefe do Poder Executivo deixar de promovê-la.

172. No presente caso, em consulta ao sistema Aplic (Prestação de Contas/Documentos LDO/LOA), verifico que a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães não comprovou a realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da LOA e LDO/2019 e, também não publicou os anexos da LOA, tanto no meio oficial como no Portal Transparência. Além disso, não enviou a prestação das contas anuais à Câmara Municipal para disponibilização da sociedade no prazo correto, configurando todas as irregularidade narradas.

173. Desse modo, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho as irregularidades e recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que (i) encaminhe corretamente a comprovação da realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, (ii) publique as referidas peças de planejamento, com seus anexos, nos meios oficiais e no Portal Transparência do Município, nos termos do art. 48, I e II, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e (iii) disponibilize as contas anuais de governo, tanto na sede da Prefeitura quanto perante a Câmara Municipal, a partir do dia 15 de fevereiro de cada exercício, em atendimento ao artigo 49, da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 209, da Constituição Estadual.





**4) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

4.1) Indisponibilidade financeira de R\$ 11.561.149,27 para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 (Recursos Ordinários / não vinculados), 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - educação), 18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB, 02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde e 12, 14, 23, 26, 41, 42, 44, 45, 46, 47 - Outros Recursos Vinculados à Saúde, comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

174. Consta no Relatório Técnico Preliminar (fl. 31 – Doc. 211798/2020) que a gestora não deixou recursos suficientes para o pagamento de restos a pagar, vez que, para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar inscritos, havia apenas R\$ 0,2572 (zero vírgula vinte e cinco centavos) de disponibilidade financeira. Na análise por fontes, constatou-se indisponibilidade financeira no valor total de R\$ 11.561.149,27 (onze milhões, quinhentos e sessenta e um mil, cento e quarenta e nove reais e vinte e sete centavos), nas fontes de recursos 00, 01, 18/19/31, 02 e 12/14/23/26/41/42/44/45/46/47, conforme demonstra tabela abaixo:

**Tabela 1 – Indisponibilidade por fontes de recursos**

Fontes	(In)Disponibilidade Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados	RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício)
00 – Recursos Ordinários	-R\$ 9.449.806,42	R\$ 0,00	-R\$ 9.449.806,42
01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - educação	-R\$ 382.745,76	R\$ 0,00	-R\$ 382.745,76
18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB	-R\$ 670.774,88	R\$ 0,00	-R\$ 670.774,88
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-R\$ 601.328,09	R\$ 0,00	-R\$ 601.328,09
12, 14, 23, 26, 41, 42, 44, 45, 46, 47 - Outros Recursos Vinculados à Saúde	-R\$ 456.494,12	R\$ 0,00	-R\$ 456.494,12
<b>Total</b>			<b>-R\$ 11.561.149,27</b>

Fonte: Relatório Técnico (fls. 97/98 – Doc. 211798/2020)





175. Observa-se que o resultado do quociente de disponibilidade financeira por fonte de recursos demonstrou a indisponibilidade de caixa líquida para o pagamento de restos a pagar inscritos nas fontes 00 (Recursos Ordinários), 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - educação), 18/19/31 (Transferências do FUNDEB), 02 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde) e 12/14/23/26/41/42/44/45/46/47 (Outros Recursos Vinculados à Saúde).

176. A defesa reconheceu a irregularidade e justificou que o desequilíbrio financeiro não foi causado pela ordenação de despesas de maneira descontrolada, mas oriundo de valores inscritos ano a ano e deixados por administrações anteriores (fls. 20/22 – Doc. 241371/2020).

177. Aduziu que, em 2016, havia R\$ 12.100.537,34 (doze milhões, cem mil, quinhentos e trinta e sete reais e trinta e quatro centavos) de restos a pagar inscritos no município sem disponibilidade financeira e que, em 2019, a indisponibilidade financeira na fonte 00 foi inferior ao apurado no exercício de 2018. Destacou que a insuficiência financeira ocorre desde o primeiro ano de seu mandato.

178. Acrescentou que houve frustração de receita do FEX nos exercícios de 2018 (R\$ 351.160,00) e 2019 (R\$ 354.431,00), que seria suficiente para cobrir o déficit da fonte 00 no período da sua gestão. Sobre as demais fontes, a gestora informou que houve frustração de receita em exercícios anteriores, principalmente no atraso e não repasses dos recursos do Fundeb, IPVA e ICMS e de vários programas e convênios firmados com o Governo do Estado, obrigando a reprogramação de diversas despesas durante o período, provocando a inscrição de restos a pagar nas fontes deficitárias.

179. Finalizou afirmando que em 2019 houve superávit na execução orçamentária, sendo arrecadado o valor de R\$ 61.799.985,27 (sessenta e um milhões, setecentos e noventa e nove mil, novecentos e oitenta e cinco reais e vinte e sete centavos) e empenhados R\$ 60.166.265,07 (sessenta milhões, cento e sessenta e seis mil, duzentos e





sessenta e cinco reais e sete centavos), demonstrando o zelo na condução da política fiscal do município.

180. A equipe técnica manifestou-se pela permanência da irregularidade, ressaltando que a indisponibilidade financeira não foi provocada apenas por gestões anteriores, já que houve um aumento durante o mandato da gestora.

181. Quanto à frustração de receitas de programas e convênios firmados com o Governo do Estado, a equipe técnica salientou que não foi possível avaliar, pois não foi informado quais seriam os programas e convênios que tiveram atrasos ou não repasses em 2019.

182. Nas alegações finais, a defesa basicamente repetiu as argumentações anteriores, acrescentando julgados desta Corte que flexibilizaram a gravidade do achado (fls. 17/20 – Doc. 276398/2020).

183. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, destacando que o expressivo montante da indisponibilidade financeira (R\$ 11.561.149,27) representa 18,5% da receita arrecadada do município, o que torna gravíssima a situação financeira de Chapada dos Guimarães.

184. A inscrição de despesas em restos a pagar, em qualquer exercício financeiro, depende da existência de disponibilidade de caixa que a comporte, nos termos do artigo 55, III, “b”, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

185. O mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária. O código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário, porquanto, na receita orçamentária esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Já para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados, especialmente a natureza da despesa, o programa e objeto (elemento/subelemento) da





despesa pública, conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional.

186. O controle por fonte/destinação de recursos contribui para o atendimento do parágrafo único, do art. 8º e art. 50, ambos da LRF, que dispõe sobre a vinculação de recursos e a sua aplicação para os fins a que foram previstos

187. Nesse contexto, este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que a inscrição em restos a pagar de despesas contraídas no exercício deve ser suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos, conforme se depreende do seguinte julgado extraído do Boletim de Jurisprudência, edição consolidada fev. 2014 a jun. 2019:

**14.5) planejamento. Equilíbrio fiscal. inscrição em restos a pagar. necessidade de existência de saldo em disponibilidade de caixa.**

O ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas (art. 1º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal), mediante limitação de empenho e de movimentação financeira, caso necessárias, segundo os critérios fixados em lei de diretrizes orçamentárias, de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 83/2017- TP. Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017. processo nº 8.238-4/2016).

188. No presente caso, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães não possuía, ao final do exercício de 2019, recursos disponíveis para suportar os restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00, 01, 18/19/31, 02 e 12/14/23/26/41/42/44/45/46/47, no valor total de R\$ 11.561.149,27 (onze milhões, quinhentos e sessenta e um mil, cento e quarenta e nove reais e vinte e sete centavos).

189. Embora a defesa justifique que a ausência dos repasses e transferências voluntárias de recursos foi a causa para a insuficiência financeira nas fontes de recursos, é fato inconteste que cabia à gestora, verificando a frustração no repasse de receitas voluntárias (convênios) ou estaduais, realizar o efetivo remanejamento entre fontes





de receitas e o cancelamento de restos a pagar não processados, com o objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro.

190. É importante deixar claro que a preocupação do gestor com o equilíbrio fiscal deve ser contínua, durante todo o mandato, a fim de preservar o equilíbrio das finanças públicas ao longo dos exercícios, ou seja, basicamente o que se exige do Administrador Público é que pratique no dia a dia a gestão orçamentária financeira, pois é o responsável pelos recursos públicos sob a sua administração.

191. O deficit financeiro, seja ele global ou por fontes de recursos, evidencia falta de planejamento, pois a apropriação de obrigações (passivos financeiros) em montante superior ao saldo dos ativos financeiros caracteriza vinculação acima do saldo máximo disponível, podendo gerar no longo prazo indisponibilidade de caixa por fonte de recursos.

192. Desse modo, é importante que a Administração se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os restos a pagar, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, o que exige ações durante todo o exercício financeiro, bem como realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas.

193. Diante do exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

**5) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_02.** Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, a Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).





5.1) Abertura de créditos adicionais suplementares, no valor total de R\$ 18.651.815,14, sem autorização legislativa. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

5.2) Abertura de crédito adicional especial, no valor total de R\$ 39.356,52, sem autorização legislativa. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

194. Consta no Relatório Técnico Preliminar (fls. 16/17 – Doc. 211798/2020) que o Município de Chapada dos Guimarães abriu créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 18.651.815,14 (dezoito milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, oitocentos e quinze reais e catorze centavos) com base em leis que não dispunham de autorização (**subitem 5.1**), bem como abriu crédito adicional especial no valor total de R\$ 39.356,52 (trinta e nove mil, trezentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), com base na Lei 816/2019 que autorizava a abertura de créditos suplementares (**subitem 5.2**).

195. A defesa respondeu conjuntamente aos achados justificando que os valores apontados como créditos adicionais abertos sem autorização legislativa foram devidamente autorizados no art. 19, da Lei 1.786/2018 (LDO), que autorizou a abertura de créditos até o limite de 35% do valor do orçamento, ou seja, R\$ 19.969.437,92 (dezenove milhões, novecentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e trinta e sete reais e noventa e dois centavos). Portanto, os créditos adicionais abertos suplementares (R\$ 15.216.184,95) e especiais (R\$ 3.435.630,19) foram devidamente autorizados (fls. 22/24 – Doc. 241371/2020).

196. A equipe técnica manifestou-se pela permanência da irregularidade, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei 1.786/2018) não tem competência jurídica para promover esse tipo de autorização.

197. Em sede de alegações finais, a gestora reafirmou a defesa inicial de que os créditos foram abertos com autorização do Legislativo prevista na Lei 1.786/2018 – LDO (fls. 21/23 – Doc. 276398/2020).





198. O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção do apontamento, com expedição de recomendação à atual gestão para que se abstenha de abrir créditos adicionais suplementares e especiais sem autorização legislativa válida.

199. Inicialmente, frisa-se que é vedada a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem prévia autorização legislativa, consoante dispõe o art. 167, V, da Constituição Federal.

200. Os créditos adicionais suplementares têm por finalidade reforçar despesas já previstas no orçamento, necessitando de autorização legislativa, que pode ser na própria LOA ou em lei específica, sendo abertos por Decreto que se incorporam ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária a que se destinou reforçar.

201. Já os créditos adicionais especiais são destinados a atender despesas para as quais não haja dotação ou categoria de programação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual - LOA, nos termos do art. 41, inciso II, da Lei 4.320/64.

202. 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.

203. Nesse sentido, os créditos adicionais especiais necessitam de autorização em lei específica e são abertos por Decreto do Poder Executivo, nos termos do artigo 42<sup>o</sup> da Lei 4.320/64.

204. No caso dos autos, em consulta ao Apêndice E do Relatório Técnico Preliminar (fls. 173 - Doc. 211798/2020), restou demonstrado que foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 3.435.630,19 (três milhões, quatrocentos e trinta e cinco mil, seiscentos e trinta reais e dezenove centavos) com base na Lei 1.787/2018 - LOA, que não especificava o percentual autorizado de abertura de créditos adicionais suplementares, bem como, foram abertos créditos suplementares no valor de R\$

9Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.





15.216.184,95 (quinze milhões, duzentos e dezesseis mil, cento e oitenta e quatro reais e noventa e cinco centavos) citando a Lei 1.786/2018 LDO/2019, que não pode autorizar créditos adicionais, totalizando o montante de R\$ 18.651.815,14 (dezoito milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, oitocentos e quinze reais e catorze centavos) de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização legislativa.

205. Outrossim, constatou-se a abertura de crédito adicional especial no valor total de R\$ 39.356,52 (trinta e nove mil, trezentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), com base na Lei 816/2019, que autorizou a abertura de créditos suplementares e não especial.

206. Portanto, observa-se que os créditos adicionais suplementares e especiais abertos pela prefeita não estavam revestidos de autorização legislativa pertinente, restando caracterizada a presente irregularidade.

207. Isto posto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que se abstenha de abrir créditos adicionais suplementares e especiais sem prévia e específica autorização legislativa ao orçamento vigente, conforme determina o art. 42, da Lei Federal 4.320/64 e art. 167, V, da Constituição Federal.

**6) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

6.1) Abertura de R\$ 1.319.146,22 de créditos adicionais, das fontes 02 e 15, com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação inexistente. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

208. Consta nos autos que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação no valor de R\$ 1.319.146,22 (um milhão, trezentos e dezenove mil, cento e quarenta e seis reais e vinte e dois centavos) nas fontes de recursos 02 e 15 sem recursos suficientes para cobri-los (fls. 17/18 – Doc. 211798/2020), conforme tabela abaixo:





**Tabela 2 – Créditos Adicionais Abertos com Base no Excesso de Arrecadação**

Fonte	Descrição	Previsão atualizada da Receita (a)	Receita arrecadada (b)	Resultado(b- c)	Crédito Adicional por excesso arrecadação	Créditos Adicionais abertos sem recursos Disponíveis
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	R\$ 7.645.073,21	R\$ 6.696.312,71	-R\$ 948.760,50	R\$4.806.137,15	R\$ 948.760,50
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	R\$ 2.622.760,72	R\$ 1.591.964,96	-R\$ 1.030.795,76	R\$370.385,72	R\$370.385,72
<b>Total</b>						<b>R\$ 1.319.146,22</b>

Fonte: Quadro 1.3 do Relatório Técnico (fl. 68 – Doc. 211798/2020)

209. A defesa justificou que os créditos abertos na fonte 02 consideraram a tendência de excesso de arrecadação do exercício, contudo, houve a frustração de receita do Auxílio Financeiro ao Fomento às Exportações - FEX no valor de R\$ 351.160,00 (trezentos e cinquenta e um mil, cento e sessenta reais) em 2018 e no montante de R\$ 354.431,00 (trezentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e trinta e um reais) em 2019, que seriam suficientes para cobrir a indisponibilidade da fonte “00” (fls. 25/26 - Doc. 241371/2020).

210. Aduziu, ainda, que na fonte 15 havia uma expectativa de crescimento dos recursos repassados até o final do exercício 2019, porém, a tendência não se confirmou.

211. A equipe técnica manteve a irregularidade, esclarecendo que tendência do exercício e frustração de receita são coisas distintas. Além disso, pontuou que a defesa não apresentou qualquer informação que demonstre a real tendência de excesso de arrecadação no exercício.

212. Em sede de alegações finais, a defesa solicitou razoabilidade no julgamento da irregularidade face à existência de superavit orçamentário e juntou julgados desta Corte que mantiveram o achado apenas com recomendação (fls. 23/26 – Doc. 276398/2020).





213. O Ministério Público de Contas manifestou-se pela manutenção do apontamento com recomendação à atual gestão para que verifique por fonte a existência de recursos suficientes à conta de excesso de arrecadação, nos procedimentos de abertura de créditos adicionais.

214. Sobre o tema em questão, destaco que o ordenamento jurídico condiciona a abertura de créditos adicionais à efetiva existência dos recursos disponíveis, uma vez que eles se destinam à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária.

215. O excesso de arrecadação deve corresponder ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre as receitas arrecadadas e previstas no exercício financeiro, levando-se em conta ainda a tendência do exercício, nos termos do artigo 43, §3º da Lei 4.320/64.

216. Além disso, 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.

217. Essa é a orientação contida na Resolução de Consulta 26/2015 deste Tribunal e direcionada a todos os jurisdicionados:

**Resolução de Consulta nº 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015).  
Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.**

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).

2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

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

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.

8. As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168).

9. Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias.

10. É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação da receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF).

11. A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.





218. No tocante à natureza dos recursos, vale salientar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, nos termos do disposto no parágrafo único, do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

219. No caso sob exame, foram abertos créditos adicionais nas fontes de recursos 02 e 15, com fundamento no excesso de arrecadação. Todavia, as referidas fontes apresentaram deficit de arrecadação; logo, os créditos adicionais no montante de R\$ 1.319.146,22 (um milhão, trezentos e dezenove mil, cento e quarenta e seis reais e vinte e dois centavos) foram abertos sem recursos disponíveis.

220. No tocante aos argumentos apresentados pela defesa, é importante esclarecer que frustração de receita se refere a não concretização de receita já prevista no orçamento, ao passo que a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, considerando a tendência do exercício, se refere a receitas constantes existentes na Prefeitura cuja arrecadação até um determinado mês do exercício demonstra que, mantendo-se o volume de arrecadação, haverá um excesso até o final do exercício.

221. Assim, 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 orçamentário e financeiro das contas públicas.

222. Desse modo, houve abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos, pois o saldo da fonte foi insuficiente para cobrir a totalidade dos créditos abertos. A existência de recursos disponíveis é condição *sine qua non* para a abertura de créditos adicionais.





223. Registro ainda que o empenho dessa despesa gera obrigação de pagamento para o ente público, de modo que, em quantias altas, ocasiona um desequilíbrio orçamentário, podendo desaguar em uma real impossibilidade de o ente honrar seus compromissos.

224. Portanto, mantenho a irregularidade com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43, da Lei 4.320/64 e ao art. 167, II, da Constituição Federal.

**8) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

8.1) As projeções de resultado primário da LOA/2019 foram elaboradas de forma incompatível com as projeções de metas de resultado primário e/ou nominal estabelecidos na Lei de Diretrizes em desconformidade com o art. 5º da LRF/00. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

225. Consta nos autos que a programação financeira constante na Lei Orçamentária Anual (LOA/2019) não está compatível com a meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (fl. 14- Doc. 211798/2020), conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 3: Compatibilidade entre a programação da LOA e as metas da LDO**

Especificação	LDO	LOA	Diferença
Receita Total (I)	53.108.344,40	50.739.345,91	2.368.998,49
Receitas Financeiras (II)	352.800,00	352.905,00	-105,00
Receitas Primárias (III) = (I-III)	52.755.544,40	50.386.440,91	2.369.103,49
Despesa Total (IV)	59.685.126,90	57.055.536,91	2.629.589,99
Despesas Financeira (V)	3.035.011,50	863.000,00	2.172.011,50
Despesas Primária (VI) = (IV - V)	56.650.115,40	56.192.536,91	457.578,49
Resultado primário = (II - V)	-3.894.571,00	-5.806.096,00	1.911.525,00

Fonte: Relatório Técnico de Acompanhamento Simultâneo (fl. 9 – Doc. 61815/2020)





226. Em sua defesa, a gestora alegou que como não há citação no relatório de acompanhamento simultâneo, não teve tempo hábil de promover as devidas correções nas peças de planejamento para o exercício de 2019. Argumentou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece que as metas previstas no Anexo II poderão ser ajustadas no projeto de lei orçamentária, se verificadas, quando da sua elaboração, alterações dos parâmetros macroeconômicos utilizados na sua estimativa das receitas e despesas e do comportamento da execução orçamentária do exercício em curso, que no caso foi em 2018 (fls. 30/32 – Doc. 241371/2020).

227. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento, ressaltando que a defesa confirmou a irregularidade e elencando dispositivos legais que obrigam a compatibilização entre as peças orçamentárias.

228. Nas alegações finais, a gestora alegou que a LDO só pode ser objeto de acompanhamento e não de auditoria, conforme disciplina o art. 82 do Regimento Interno do TCE-MT, sob pena de afronta ao princípio da legalidade (fls. 26/30 – Doc. 276397/2020).

229. O Ministério Público de Contas acompanhou a equipe técnica na manutenção da irregularidade, esclarecendo que a função preponderante do Tribunal de Contas é o controle externo, exercido mediante fiscalização, mas que o TCE também deve exercer função pedagógica, a qual não retira, de forma alguma, a responsabilidade dos jurisdicionados pelas irregularidades perpetradas.

230. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da Administração Pública pelo período de um ano e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal c/c art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

231. Integra o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes, relativas





a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, nos termos do art. 4º, § 1º<sup>10</sup>, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

232. O projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser elaborado de forma compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e dispõe, exclusivamente, sobre a previsão das receitas e fixação das despesas para o exercício financeiro seguinte à sua edição (art. 165, CF).

233 Além disso, deve conter em anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, consoante art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:**

I - 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; (grifei).

234. Sendo assim, como as leis orçamentárias devem ser compatíveis entre si, as receitas e despesas, assim como o resultado primário e nominal estimados na Lei Orçamentária Anual - LOA devem ser os mesmos definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; havendo diferenças entre eles, deve haver previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO sobre a probabilidade da ocorrência, em que momento serão apresentadas as novas metas e quais fatores justificam as novas proposições.

235. No presente caso, verifica-se que a defesa não apresentou qualquer argumento plausível que justificasse a incompatibilidade nas peças de planejamento, pois os valores a serem confrontados devem ser os mesmos, ou seja, o total de receitas e despesas contempladas na Lei Orçamentária Anual - LOA deve respeitar as metas de resultado primário e de resultado nominal estabelecidas na LDO.

<sup>10</sup>Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.





236. Saliento que, embora seja justificável que os valores de receita e despesa sejam diferentes, uma vez que a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é realizada com meses de antecedência da proposta de Lei Orçamentária Anual – LOA, essas diferenças devem ser ajustadas de forma a compatibilizar e respeitar o valor da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, objetivando evitar a ocorrência de desequilíbrios fiscais.

237. Portanto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que observe o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**9) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

9.1) Não inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais, contrariando o art. 4º, § 2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

238. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar (fl. 11 – Doc. 211798/2020), a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães não apresentou a metodologia de cálculo do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias que demonstre o resultado pretendido, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal.

239. A defesa reconheceu a ocorrência da irregularidade, mas justificou que não houve prejuízos à utilização de mecanismos de acompanhamento e controle de gestão fiscal, pois não houve descontrole no endividamento. Acrescentou ainda que não existem contratações de operações de crédito e aumento da dívida, e que o achado não tem o condão de interferir no equilíbrio das contas públicas (fls. 33/34 – Doc. 241371/2020).





240. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manteve a irregularidade, ressaltando que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os demonstrativos das metas fiscais estejam instruídos com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados propostos.

241. Nas alegações finais, a defesa reitera as argumentações iniciais (fl. 33 – Doc. 276398/2020).

242. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade.

243. De acordo com o § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o anexo de metas fiscais deve conter o 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.

244. O Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>11</sup> aplicável ao exercício de 2019 dispõe que a *forma de apresentação da metodologia poderá variar de acordo com a análise feita por cada ente. Poderão ser adicionadas fórmulas de cálculos, descrição de cenários, tabelas evolutivas bem com qualquer material subsidiário.*

245. Desse modo, a memória e metodologia de cálculo devem justificar os resultados pretendidos, comparando-os com os fixados nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.

246. No caso dos autos, o Anexo de Metas Fiscais não vem acompanhado da memória e metodologia de cálculo, não demonstrando, assim, os parâmetros de

<sup>11</sup> <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17795/material/MDF%202019.pdf>





projeções das despesas e endividamento que justifiquem os resultados pretendidos pela Administração Municipal.

247. Logo, cabe à municipalidade demonstrar os parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados pretendidos. Importa destacar que o demonstrativo tem como finalidade, além de dar transparência sobre as metas fiscais, de orientar a elaboração do projeto da lei orçamentária anual de forma a permitir o alcance das metas conforme o planejado<sup>12</sup>.

248. Diante disso, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento, com recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que inclua no Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO a memória e metodologia de cálculo das metas de resultado primário e nominal, de forma detalhada e fundamentada, nos termos do art. 4º, §2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**10) MB01 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_01.** Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

10.1) O Município de Chapada dos Guimarães não encaminhou os documentos e informações solicitados por meio do Ofício Circular nº 1/2020. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

249. Consta nos autos que a equipe técnica solicitou à Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães o envio de informações referentes às disponibilidades bancárias por fonte de recursos, contas bancárias, conciliações e relação de comprovantes das despesas empenhadas em janeiro de 2020, por meio do Ofício Circular 01/2020; contudo, não obteve a devida resposta (fl. 32 – Doc. 211798/2020).

250. A defesa, em síntese, alegou que todas as informações necessárias ao pleno exercício do controle externo constam na base de dados do sistema Aplic, encaminhados de maneira tempestiva durante o exercício analisado e que o dever de prestar contas está limitado à transmissão eletrônica de dados (fls. 34/35 – Doc. 241371/2020).

<sup>12</sup>Extraído do Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pelo Ministério da Fazenda e Secretaria Nacional do Tesouro e aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios





251. A equipe técnica manteve a irregularidade e esclareceu que compete às equipes técnicas do TCE-MT decidir se as informações existentes no banco de dados do sistema Aplic são suficientes ou não para o pleno exercício do controle externo, assim como a competência regimental para requerer informações aos fiscalizados.

252. Em sede de alegações finais, a gestora reconheceu o achado, mas solicitou razoabilidade na análise, em razão de que no exercício de 2020 sofreram com os efeitos da pandemia do novo coronavírus (fls. 31/32 - Doc. 276398/2020).

253. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela permanência do achado, com expedição de recomendação.

254. Frisa-se que o dever de prestar contas está previsto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal e atinge toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

255. Nesse sentido, nenhum documento ou informação pode ser sonegado ao Tribunal de Contas em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto, sob pena de caracterizar sonegação de informações, que é falta grave passível de cominação de pena, nos termos do artigo 215, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

256. A Lei Orgânica deste Tribunal de Contas prevê em seu artigo 2º que:

**Art. 2º.** O Tribunal de Contas requisitará aos titulares das unidades gestoras sob sua jurisdição, por meio informatizado ou físico, todos os documentos e informações que entender necessários ao exercício de sua competência.

**Parágrafo único.** O não atendimento da requisição mencionada no caput, no prazo fixado, sujeita os responsáveis às penalidades previstas nesta lei, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.





257. Nesta senda, o Regimento Interno desta Corte prevê que é dever das partes não sonegar documentos ou informações ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 284-A, inciso VI, da Resolução Normativa 14/2007.

258. Desse modo, é certo que o dever de prestar contas abrange não só o encaminhamento de documentos ao Tribunal de Contas na forma regulamentar, mas também a atuação do gestor em fornecer as informações necessárias para o exercício do controle externo em tempo hábil.

259. Portanto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o achado tão somente para recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que atenda às solicitações deste Tribunal de Contas quanto ao envio de documentos necessários aos seus trabalhos, atuando de forma cooperativa em relação ao controle externo da administração pública, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 2, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

**11) 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).

11.1) O chefe do Poder Executivo não encaminhou ao TCE/MT a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 - TCE/MT-TP. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

260. Segundo os autos, a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães enviou a prestação das contas de governo do exercício de 2019 de forma intempestiva a esta Corte de Contas (fl. 50 – Doc. 211798/2020).

261. A defesa reconheceu o atraso no envio da prestação das contas, mas justificou que foi ocasionado pelo envio fora do prazo da carga de dezembro da Câmara Municipal, o que atrasou a consolidação das contas e conseqüentemente a remessa a esta Corte de Contas (fls. 35//36 – Doc. 241371/2020).





262. A equipe técnica manteve a irregularidade, pois além das justificativas apresentadas não eximirem a responsabilidade da gestora pelo envio fora do prazo legalmente previsto, o atraso maior foi gerado pelo Poder Executivo.

263. Nas alegações finais a defesa repete as justificativas anteriores e solicita a aplicação da razoabilidade frente ao período de pandemia (fls. 31/32 - Doc. 276398/2020)

264. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade com expedição de recomendação.

265. Destaca-se que a obrigação do envio da prestação das contas anuais de governo ocorre no exercício de 2020, por ocasião do fechamento das contas de 2019 e após o cumprimento do prazo de 60 dias, a partir de 15 de fevereiro, de sua apreciação na Prefeitura e Câmara pelos contribuintes, conforme termos previstos no art. 209, caput e §1º da Constituição do Estado de Mato Grosso.

266. Nesse mesmo sentido, o inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa 36/2012-TP, deste Tribunal, determina às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das contas anuais de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209, da Constituição Estadual.

267. Registra-se que, devido à pandemia do novo coronavírus, o Tribunal de Contas editou a Portaria 52/2020, publicada em 7 de abril de 2020, prorrogando a data de envio das Contas de Governo do Estado:

Art. 1º Excepcionalmente, prorrogar para o dia 29 de maio de 2020 o prazo para apresentação das prestações de contas anuais de governo e de gestão dos órgãos e entidades estaduais e municipais relativas ao exercício de 2019.

268. Cabe salientar que a prestação de contas representa, além de uma obrigação legal, o compromisso da Administração com a eficiência e com a transparência na





gestão pública, e a legislação busca garantir esse dever do chefe do Poder Executivo para, em contrapartida, garantir à sociedade o exercício do controle social sobre a gestão pública e em que prazo ela deve ocorrer.

269. É fato inconteste que as informações de envio obrigatório são fundamentais para o exercício do controle externo por este Tribunal. Mesmo o envio intempestivo compromete e prejudica a análise pormenorizada das contas anuais de governo.

270. No presente caso, em consulta ao sistema Aplic (Prestação de Contas/Prestação de Contas) verifica-se que o prazo regimental para envio das contas de governo foi prorrogado até o dia 29/05/2020. Por sua vez, as referidas contas foram enviadas no dia 07/08/2020, ou seja, 68 (sessenta e oito) dias fora do prazo regimental.

271. Portanto, em consonância com a equipe técnica, mantenho a irregularidade para tão somente recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa TCE 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

272. **Passo agora a relatar as irregularidades mantidas pela Secretaria de Controle Externo de Previdência (Proc. 11.669-6/2020).**

**1) DA 05. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_05.** Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).

1.1) Ausência de repasse da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 165.809,13, relativo ao exercício de 2019, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

273. Segundo o Relatório Técnico Preliminar (fls. 6/9 – Doc. 207767/2020), a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães não pagou as contribuições devidas da parte patronal referentes aos meses de janeiro, fevereiro e dezembro de 2019, no valor total de R\$ 163.809,13 (cento e sessenta e três mil, oitocentos e nove reais e treze centavos).





274. Em sua defesa, a gestora alegou que os valores apresentados pela equipe técnica não coincidem com a verdade e que as contribuições patronais residuais dos meses janeiro/fevereiro e dezembro de 2019 foram devidamente pagas, consoante comprovado no lote de arrecadação e extrato bancário juntado aos autos (fls. 3/5 – Doc. 244719/2020).

275. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manifestou-se pela permanência do achado, pois restaram inadimplências das contribuições previdenciárias e atraso nos pagamentos, sugerindo abertura de Tomada de Contas Ordinária, a fim de que haja a apuração de responsabilidade e de ressarcimento pelas despesas ilegítimas.

276. A gestora não se manifestou nesse apontamento em sede de alegações finais.

277. O Ministério Público de Contas acompanhou a equipe técnica quanto à manutenção da irregularidade, com abertura de tomada de contas ordinária para apuração de possível dano ao erário nos pagamentos em atraso.

278. Vale consignar que o não recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias, do empregador e do empregado, prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário e contraria o caráter contributivo e solidário, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas nos artigos 40<sup>13</sup> e 195<sup>14</sup>, incisos I e II da Carta Magna.

<sup>13</sup>Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

<sup>14</sup>Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: **(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)**

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)**





279. Além disso, a ausência de recolhimento e/ou repasse de valores, a título de contribuições previdenciárias patronais e servidores, devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, quando deveria efetuar, tempestivamente, o pagamento de todos os valores devidos pelo ente municipal, viola o inciso IX do art. 10<sup>15</sup> da Lei 8.429/92, inciso II do art. 1<sup>o</sup><sup>16</sup> da Lei 9.717/98, o art. 3<sup>o</sup><sup>17</sup> da Portaria MPS 402/2008.

280. A respeito disso, esta Corte de Contas entende que ao pagamento de juros e multas em face de obrigações legais da administração, cabe ressarcimento por quem lhe deu causa, conforme a Súmula 001 do TCE/MT. Vejamos:

SÚMULA 001

O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

281. Destaca-se que o prejuízo ao RPPS, na capitalização e aplicação dos recursos inadimplentes, impacta no equilíbrio necessário para o pagamento dos benefícios previdenciários ao longo do Plano de Previdência.

282. No caso em apreço, embora a defesa alegue que cumpriu as obrigações previdenciárias, as fez com atraso, gerando prejuízos à administração com pagamentos de juros e multas.

283. Cumpre mencionar que os repasses das contribuições previdenciárias são uma obrigação constitucional, sendo necessário o seu recolhimento dentro do prazo, a fim de não ocasionar o pagamento de juros e multa por atraso, não podendo ser tratado

<sup>15</sup>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1<sup>o</sup> desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

<sup>16</sup>Art. 1<sup>o</sup> Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

<sup>17</sup>Art. 3<sup>o</sup> Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:





como despesas flexíveis de pagamento ou como uma forma de financiamento de outras despesas.

284. É tamanha a gravidade do descumprimento desse dever que o Código Penal tipifica no art. 168-A como crime a conduta de deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e na forma legal ou convencional.

285. Por essas razões, igualmente ao Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade, com determinação para que o atual chefe do Poder Executivo proceda tempestivamente os recolhimentos das cotas de contribuições previdenciárias do empregador à instituição de previdência, bem como as descontadas dos segurados à instituição devida, conforme determinam os arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal e art. 168- A do Decreto-Lei 2.848/1940.

286. Em relação aos juros moratórios pagos pela gestão, determino à Secretaria de Controle Externo de Previdência que instaure Tomada de Contas Ordinária, com o fito de se apurar os fatos, quantificar o dano e identificar os responsáveis.

**3) DB 09. Gestão Fiscal/Financeira\_Grave\_09.** Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento (arts. 23, I, 24, II e IV, 36 da ON MPS/SPS nº 02/2009).

3.1) Ausência de pagamento das parcelas nº (s): 114 a 122; 66 a 77; 50 a 60, respectivamente, dos Acordos de Parcelamentos de Contribuições Previdenciárias nº (s): 00406/2009; 01786/2013 (Lei nº 1537/2013); e 01035/2014 (Lei nº 1596/2014), devidas pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

287. Em consulta ao sistema CADPREV, a equipe técnica identificou inadimplências nos pagamentos das parcelas 114 a 122, do Acordo de Parcelamento de Contribuições Previdenciárias 00406/2019, 66 a 77 do Acordo de Parcelamento de Contribuições Previdenciárias 01786/2013 e das parcelas 50 a 60, do Acordo de Parcelamento de Contribuições Previdenciárias 01035/2014, devidas pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social (fls. 15/16 – Doc. 207767/2020).





288. Em sua defesa, a gestora se ateve a narrar o trâmite legal da homologação dos acordos e no final confirmou que as parcelas dos acordos citados pela equipe técnica encontram-se em aberto (fls. 8/10 – Doc. 244719/2020).

289. A equipe técnica manifestou-se pela manutenção da irregularidade, uma vez que a gestora não anexou aos autos de defesa qualquer documento que comprove o pagamento das referidas parcelas, impossibilitando a verificação da adimplência.

290. A gestora não apresentou argumentações quanto ao achado em suas alegações finais.

291. O Ministério Público de Contas concordou com a manutenção da irregularidade, com abertura de tomada de contas ordinária para apuração de possível dano ao erário nos pagamentos em atraso.

292. Segundo o art. 36 da Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social - MPS/SPS 02/2009, as contribuições previdenciárias devidas podem ser parceladas. Vejamos:

Art. 36. As contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora até o seu vencimento, depois de apuradas e confessadas, **podem ser objeto de acordo para pagamento parcelado em moeda corrente**, conforme as regras definidas para o RGPS. (grifei)

293. Contudo, o parcelamento recorrente onera o Município com a incidência de juros e multa e poderá comprometer o pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados. Além disso, transfere para as futuras gestões públicas a obrigação do pagamento de contribuições que já deveriam ter sido repassadas ao RPPS.

294. Por outro giro, tonar-se mais grave o ato de gestão que deixa de pagar no prazo legal parcelas dos acordos de parcelamentos de contribuições previdenciárias firmados.





295. No caso em tela, verifica-se que o Município não comprovou os pagamentos de parcelas referentes a três acordos de parcelamento de contribuições previdenciárias, quais sejam, 00406/2019, homologado pela Lei Municipal 01/2009, 01786/2013 e 01035/2014, referentes à Lei Municipal 1.537/2013.

296. Pelo exposto, coaduno com o Ministério Público de Contas pela manutenção da irregularidade e, considerando que o inadimplemento de parcelamentos pactuados com a previdência acarreta a cobrança de juros, multas e atualizações, determino à Secretaria de Controle Externo de Previdência que instaure Tomada de Contas Ordinária, com o fito de se apurar os fatos, quantificar o dano e identificar os responsáveis por tais inadimplementos.

**4) LB 05. Previdência\_Grave\_05.** Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, emitido pelo MPS, ou com a falta de esclarecimentos sobre o motivo da suspensão (art. 8º da ON MPS/SPS nº 02/2009; Portaria MPS 204/2008).

4.1) Descumprimento dos preceitos legais para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária de forma administrativa, o que o levou à ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária válido.

297. Segundo o Relatório Técnico Preliminar, o Município de Chapada dos Guimarães encontra-se irregular com o Certificado de Regularidade Previdenciária, conforme se depreende da CRP 989059-121176 (fls. 18/20 – Doc. 207767/2020).

298. Em sua defesa, a gestora admitiu a irregularidade, mas justificou que a ausência do certificado está relacionada às inadimplências das contribuições previdenciárias, ocasionadas pela dificuldade financeira do Município (fl. 10 – Doc. 244719/2020).

299. Prosseguiu aduzindo que o Município já foi penalizado por essa situação, de modo que não foi beneficiado pelas transferências voluntárias de recursos pela União, não pode celebrar acordos, contratos, convênios, empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos e entidades da União e ainda, foi impedido de receber os





valores devidos em razão da compensação previdenciária, não podendo receber dupla reprimenda.

300. A equipe técnica, após analisar a defesa apresentada, manifestou-se pela permanência do achado, uma vez que o município não regularizou as pendências administrativas necessárias para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária desde 2014.

301. Não houve manifestação da defesa quanto a este apontamento em sede de alegações finais.

302. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade com recomendação.

303. Importa salientar que o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, do Ministério da Fazenda, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei 9.717/1998, pelo Regime Próprio de Previdência Social de um Estado, do Distrito Federal ou de um Município, ou seja, atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

304. Nesse passo, a ausência do cumprimento dos critérios necessários para a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, além de violar as normas de boa gestão, que asseguram o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados, infringe a Lei 9.717/1998, o Decreto 3.788/2001, a Portaria MPS 204/2008 e art. 8º da ON MPS/SPS 02/2009.

305. No presente caso, verifica-se que a defesa confirma a irregularidade, a qual perdura desde o exercício de 2014 sem qualquer providência por parte da administração pública.





306. Posto isso, só me resta manter o apontamento com a recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que regularize as pendências, junto ao Ministério de Previdência Social, necessárias à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

307. É oportuno registrar que, em sede de Contas Anuais de Governo, as recomendações ao chefe do Poder Executivo visam ao aperfeiçoamento da gestão pública, razão pela qual acolho a recomendação sugerida pela equipe técnica (fl. 40 – Doc. 269671/2020). Assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, é necessário que seja dada ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

308. Da análise global das Contas Anuais de Governo de Chapada dos Guimarães, concluo que merecem Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois em sintonia com os demais julgados desta Corte, atenuei a irregularidade gravíssima relacionada a despesas com pessoal do Poder Executivo, tendo em vista o extrapolamento do limite de gastos ter sido inferior a 1% (54,82). Além disso, as demais irregularidades que se mantiveram não têm o condão de ocasionar parecer prévio contrário.

### III - DISPOSITIVO DO VOTO

309. Pelo exposto, NÃO ACOLHO o Parecer Ministerial e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I da Constituição Estadual, 1º, I e 26 da Lei Complementar Estadual 269/2007, 29, I e 176, § 3º da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2019, da **Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães**, de responsabilidade da Prefeita, **Sra. Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira**, tendo como contadora a Sra. Débora Abilene da Conceição (CRC-MT 016643/O), visto que foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino.





**Voto**, ainda, no sentido de:

**a) recomendar** ao atual chefe do Poder Executivo que:

**I)** adote imediatamente as providências elencadas no artigo 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**II)** registre adequadamente todas as demonstrações contábeis na Prefeitura e envie corretamente esses informes por meio do sistema Aplic;

**III)** realize os ajustes necessários no sistema APLIC para “zerar” a fonte/destinação de recursos 14 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – União, que foi desativada, transferindo o saldo integralmente para as fontes/destinações de recursos 46 e/ou 47;

**IV)** abstenha-se de fixar o valor do repasse ao Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual acima do limite previsto no art. 29-A, da Constituição Federal;

**V)** encaminhe corretamente a comprovação da realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como publique as referidas peças de planejamento, com seus anexos, nos meios oficiais e no Portal Transparência do Município, nos termos do art. 48, I e II, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

**VI)** disponibilize as contas anuais de governo, tanto na sede da Prefeitura quanto perante a Câmara Municipal, a partir do dia 15 de fevereiro de cada exercício, em atendimento ao artigo 49, da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 209, da Constituição Estadual;

**VII)** adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF);

**VIII)** abstenha-se de abrir créditos adicionais suplementares e especiais sem prévia e específica autorização legislativa ao orçamento vigente, conforme determina o art. 42, da Lei Federal 4.320/64 e art. 167, V, da Constituição Federal;

**IX)** aperfeiçoe o cálculo do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte,





de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43, da Lei 4.320/64 e ao art. 167, II, da Constituição Federal;

**X)** observe o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**XI)** inclua no Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO a memória e metodologia de cálculo das metas de resultado primário e nominal, de forma detalhada e fundamentada, nos termos do art. 4º, §2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**XII)** atenda às solicitações deste Tribunal de Contas quanto ao envio de documentos necessários aos seus trabalhos, atuando de forma cooperativa em relação ao controle externo da administração pública, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 2, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

**XIII)** envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV, do art. 1º da Resolução Normativa TCE 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso;

**XIV)** proceda tempestivamente os recolhimentos das cotas de contribuições previdenciárias do empregador à instituição de previdência, bem como as descontadas dos segurados à instituição devida, conforme determinam os arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal e art. 168- A do Decreto-Lei 2.848/1940;

**XV)** regularize as pendências, junto ao Ministério de Previdência Social, necessárias à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;

**XVI)** na elaboração da Lei Orçamentária, reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15%;

**XVII)** implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno;

**b)** determinar à Secretaria de Controle Externo de Previdência que instaure Tomada de Contas Ordinária, com a finalidade de apurar os fatos, identificar os responsáveis e apurar o montante devido de juros e multas provenientes dos pagamentos





Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

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

em atraso das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados (DA05 e DA07), bem como os juros e multas pelos pagamentos em atraso dos parcelamentos pactuados junto ao sistema CADPREV (DB09).

Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, §3º da Resolução Normativa 14/2007).

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 21 de junho de 2021.

(assinatura digital)<sup>1</sup>  
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**  
Relator

<sup>1</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. mif

