



<b>PROCESSO</b>	<b>:</b>	<b>8.831-5/2019</b>
<b>APENSO</b>	<b>:</b>	<b>11.712-9/2020</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>:</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA SANTA HELENA</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b>	<b>CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2019</b>
<b>GESTOR</b>	<b>:</b>	<b>TEREZINHA GUEDES CARRARA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>:</b>	<b>CONSELHEIRO SUBSTITUTO MOISES MACIEL</b>

## II – RAZÕES DAS PROPOSTAS DE VOTO

### II.1. DO CONTROLE EXTERNO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO:

108. O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**, no uso da competência que lhe é atribuída pelos artigos 31, §§ 1º e 2º, 71 e 75 da Constituição Federal, artigos 47 e 210 da Constituição do Estado de Mato Grosso, c/c o artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), artigo 29, inciso I, e artigo 176, § 3º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por meio dos processos de contas anuais de governo e na forma de Parecer Prévio, manifesta-se sobre:

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

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



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

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

**e)** a observância ao princípio da transparência.

109. Impende consignar que, a Constituição da República estabelece expressamente em seu artigo 70, que a fiscalização a ser exercida pelos Tribunais de Contas será, dentre outras modalidades, orçamentária. Embora não especifique os termos dessa fiscalização, preconiza que ela deve levar em conta, além da legalidade e economicidade, também a legitimidade. Ou seja, em termos de fiscalização orçamentária, o Tribunal não se limita a observar se foram atendidas as regras constitucionais e legais que regem a matéria (por exemplo, se a abertura de créditos adicionais observou os requisitos, se foi efetivada despesa sem prévia dotação orçamentária etc.). Deve verificar se, além disso, a operacionalização do orçamento foi legítima.

110. Isso significa que o controle exercido pelo Tribunal de Contas vai além da verificação da mera compatibilidade formal entre o evento fiscalizado e a subsunção à norma. Jorge Ulisses Jacoby leciona que “Sobre o aspecto do controle a apreciação deontológica da legitimidade, encontra-se em íntima afinção com os princípios da razoabilidade”, para outros autores, da proporcionalidades, da supremacia do interesse público sobre o privado. A meu ver, o aspecto do controle da efetividade e legitimidade das contas de governo equivale à tutela jurisdicional do direito fundamento ao Bom Governo.



## II.2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E FISCAIS:

111. O Município de Nova Santa Helena, no que concerne o limite da **dívida consolidada líquida-DCL**, estabelecido no artigo 3º, inciso II da Resolução Normativa nº 40/2001 do STN, apresentou resultado negativo, pois o saldo das disponibilidades é maior que a Dívida Consolidada.
112. **Na educação**, o Município aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nesse exercício, o correspondente a **26,05%** da receita de impostos municipais e transferências estadual e federal, ultrapassando o percentual mínimo de 25% conforme exigido pelo art. 212 da Constituição da República de 1988.
113. O Município destinou ao **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB** o percentual de **66,75%** da receita do referido fundo, em conformidade com o limite mínimo de 60% estabelecido no artigo 60, inciso XII combinado com o art. 22 da Lei Federal 11.494/2007.
114. **Na saúde**, o Poder Executivo aplicou o percentual de **19,83%** da receita de impostos refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º, todos da Constituição Federal, atendendo o limite mínimo de 15% estabelecido no art. 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT e pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.
115. **Nos gastos com pessoal**, o Poder Executivo **assegurou** o cumprimento do limite de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, ‘b’ da LRF, vez que os gastos com pessoal totalizaram **R\$ 20.537.621,29** o correspondente a **52,13% da RCL**.
116. **Os repasses ao Poder Legislativo**, equivalente à **6,99%**, logo, não foram superiores aos limites fixados no art. 29-A, §2º, inciso III da Constituição da República de 1988.



### II.3. DO DESEMPENHO FISCAL

117. Da análise das receitas orçamentárias, verifica-se que as **Transferências Correntes** representam a maior fonte de recurso na relação da receita própria, totalizando o valor de R\$ 21.009.163,21, o que equivale a **86,49%** do total de receita orçamentária arrecadada de R\$ 24.292.145,41.
118. A **receita tributária própria** em relação ao total de receita corrente alcançou o percentual de **6,93%**.
119. A série histórica das receitas orçamentárias **evidenciou um crescimento** no período de 2015-2019, equivalente **13,8%** do total da receita orçamentária.
120. **Na execução orçamentária**, na relação entre receita arrecadada e despesa realizada pelo Município, constata-se **superávit** no resultado orçamentário de **R\$ 1.972.116,36**.
121. **No resultado financeiro**, o Município apresentou suficiência financeira no valor de **R\$ 1.525.931,70** considerando todas as fontes de recursos.

### II.4. DO ORÇAMENTO DE SEGURIDADE SOCIAL

122. Por meio do **Processo nº 11.712-9/020**, a Secretaria de Controle Externo de Previdência emitiu Relatório Técnico cujo o conteúdo se refere a gestão dos recursos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, em atenção ao inciso II do art. 71 da Constituição Federal, ao art. 212 da Constituição do Estado de Mato Grosso, aos arts. 35 e 36 da Lei Complementar nº 269/2007, ao inciso II do art. 29 e inciso V do art. 149 da Resolução Normativa nº 14/2007-TCE/MT e Resolução ATRICON nº 05/2018.
123. Da análise da previdência social dos servidores do Município de Nova Santa Helena, nota-se que esses estão vinculados ao **Fundo de Previdência dos Servidores do**



**Município de Nova Santa Helena (Santa Helena-Previ)**, não sendo constatados outros Regimes Próprios de Previdência Social.

124. Constatou-se que, com base na Declaração de Veracidade das Contribuições Previdenciárias (documento digital nº 195759/2020), enviado via Sistema Aplic, o município **não** apresentou inadimplência nas contribuições previdenciárias.
125. **Na relação de receita e despesa**, percebe-se que as receitas arrecadadas superam as despesas liquidas no exercício em análise, estando de acordo com as informações prestadas pelo Município.

Receita Arrecadada	R\$ 1.212.970,90
Despesas Liquidadas	R\$ 981.256,38

126. Por meio do Sistema CADPREV, a Secex de Previdência constatou a **inexistência de parcelamentos** efetuados como o Regime Próprio de Previdência Social.
127. Extraí-se do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que o Município de Nova Santa Helena, por meio do CRP nº 981088-188324, encontra-se **REGULAR**.
128. Por fim, a Unidade Técnica **não** apontou nenhuma irregularidade atinente aos assuntos previdenciários abordados no relatório técnico.

## II.5. DO MÉRITO DAS CONTAS

129. O mérito dessas contas é definir se algumas dessas irregularidades são capazes de ensejar emissão de parecer prévio contrário ou favorável à aprovação das contas anuais, explicitando os elementos e fundamentos de convicção e ressaltando o fato de que a manifestação se baseou, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida (§3º do artigo 176 do Regimento Interno do TCE/MT).



130. O mérito, não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidade gestoras, por dinheiros, bens e valores públicos, cujas as contas serão objeto de julgamento em separado, por meio de rito adequado (§2º do artigo 173 do Regimento Interno do TCE/MT).
131. O processo de contas foi instruído com documentos que demonstram os atos governamentais praticados pelo Poder Executivo do Município de Nova Santa Helena, relativos à publicação e transparência, a legalidade e legitimidade dos demonstrativos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.
132. A Secex de Receita e Governo em análise preliminar da prestação de contas, emitiu Relatório Técnico Preliminar (documento digital nº 185643/2020) por meio do qual apontou 5 irregularidades cometidas no exercício de 2019 pela Sra. Terezinha Guedes Carrara, das quais transcrevo a seguir:

**1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08.** Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).  
1.1) Não comprovação de audiência pública durante o processo de elaboração e discussão do Projeto de Lei Orçamentária referente ao exercício de 2019 conforme determina o art. 48, § 1º, I da LRF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

**2) 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).  
2.1) Abertura de créditos especiais por meio dos Decretos nºs 04/19 e 13/19 sem lei autorizativa específica. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**3) 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).  
3.1) Abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 356.127,78 por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro da fonte 47. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**4) 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).



4.1) A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO, contrariando o art. 5º da LRF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

**5) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. 5.1) 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 - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

133. Regularmente citada a Gestora apresentou defesa (documento digital nº 198379/2020). Após análise da defesa, a Secex concluiu pelo saneamento das irregularidades DB08 e FB03.

134. Passo a analisar separadamente o mérito das irregularidades sanadas e, depois, as irregularidades mantidas pela Secex de Receita e Governo.

#### **II.5.1. DAS IRREGULARIDADES SANADAS PELA SECEX DE RECEITA E GOVERNO:**

135. Transcrevo a seguir as irregularidades que foram sanadas pela Secex de Receita e Governo:

**1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08.** Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) SANADO

**3) 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).

3.1) SANADO

##### ***II.5.1.1. Das audiências públicas durante o processo legislativo (Irregularidade 1, DB08)***

136. Em análise preliminar da Lei Orçamentária Anual-LOA, Lei Municipal nº 868/2018,



a Secex apontou que não foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão da LOA, contrariando o artigo 48, §1º, inciso I da LRF.

137. Regularmente ciada a Gestora apresentou documentos que contradizem os fatos apresentados pela Secex. O Município juntou aos autos o Edital de Convocação e a respectiva publicação, conforme se encontra *disponibilizado no endereço virtual: <https://www.facebook.com/prefeituranovasantahelena/posts/1067345996772048>*.
138. Após analisar a defesa, especificamente as páginas 47 a 80 do Documento Digital nº 198379/2020, a Secex constatou que foram realizadas as audiências públicas.
139. O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, concluiu que assiste razão o defendente e opinou pelo saneamento da irregularidade.
140. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no §1º do artigo 48, estabelece que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação e realização de audiências públicas. Transcrevo o dispositivo a seguir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

141. O artigo 44, da Lei Federal nº 10.257/2001, dispõe que no âmbito municipal, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, consistirá em condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
142. As realização de audiências públicas é uma obrigação que transmite a ideia de orçamento participativo, que é um elemento do exercício do controle social e da



participação popular na elaboração e formatação da peça orçamentaria municipal.

143. Podemos dizer, então, que as realizações de audiências públicas são desdobramentos de um orçamento participativo, que pode ser caracterizado como um instrumento de democracia representativa, uma vez que esse ato permite que os cidadãos de cada município possam definir quais são as ações que ele deseja que sejam realizadas em sua cidade.
144. Em geral, a Audiência Pública é um mecanismo de participação popular, garantido pela Constituição da República de 1988 e regulado por Leis Federais. É uma reunião onde o assunto é debater com a população sobre a elaboração do planejamento orçamentário, estabelecendo prioridades e metas.
145. Compulsando o Relatório de Acompanhamento Simultâneo (Documento Digital nº 49996/2020), verifico que a Secex apontou a não comprovação de audiência pública, pelo motivo de que a fiscalizado publicou em meio oficiais (AMM), em 27/09/2018, o convite de audiência pública para apresentação e discussão do projeto da Lei Orçamentária Anual. Contudo, não foi detectado pela Secex a divulgação no site da prefeitura. Em outras palavras, o motivo que ensejou a caracterização da irregularidade foi a ausência de divulgação em site próprio do município (<https://www.novasantahelena.mt.gov.br/Busca/>).
146. Outro motivo que ensejou o apontamento, decorre do fato de que, ao consulta o Sistema Aplic, a Secex não encontrou a Ata de audiência pública. Consta no Aplic a lista dos participantes devidamente assinada e o comprovante da publicação no Jornal da AMM, ou seja, sem comprovação de que a audiência foi realizada.
147. Não há uma imposição legal que exija que as audiências públicas sejam divulgadas somente no site próprio da Prefeitura, o que significa dizer que não há impedimento legal para que a Prefeitura realize a publicização por outra página da internet.



148. O Município deve resguardar sempre a amplitude da informação ao escolher a página que será feita a divulgação. Não ocorrendo ampla divulgação, certamente ocorrerá afronta ao princípio da transparência.
149. Em que pese tenha ocorrido uma desinformação durante a verificação da realização da audiência, vislumbro que a Gestora comprovou que, de fato, respeitou o artigo 48 da LRF, ao passo que apresentou em anexo a sua defesa tanto a lista dos participantes, quanto o slide de apresentação da Lei Orçamentária Anual-LOA, o que, a meu ver, comprova que não houve violação à lei.
150. Desta forma, compartilho com os entendimentos técnico e ministerial e **AFASTO a irregularidade 1, classificada como DB08**, uma vez que o Município realizou as audiências públicas durante o processo legislativo, conforme exigência legal.
151. Em contrapartida, para que não venha ser caracterizada essa irregularidade nos próximos exercícios, compreendo ser necessário recomendar ao Poder Legislativo, nos termos regimentais, que determine o Poder Executivo Municipal que:
- a. **ENCAMINHE**, por meio do Sistema Aplic, a Ata de Audiência Pública, para fins de comprovação do cumprimento do inciso II, §1º do Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000;
  - b. **DIVULGUE**, por meio do site próprio da Prefeitura Municipal(<https://www.novasantahelena.mt.gov.br/Busca/>), o Edital de Convocação das Audiências Públicas, a fim de garantir a ampla circulação do ato.

#### ***II.5.1.2. Da irregular abertura de créditos adicionais (irregularidade 3, FB03):***

152. A Secex em análise preliminar das alterações orçamentárias, detectou que houve a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 356.127,78 por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro na fonte 47.



153. A Gestora Municipal, em sua defesa, argumentou que o saldo para abertura de créditos nas fontes 47 decorre do superávit financeiro apurado na fonte 14, no valor de R\$ 372.388,36, conforme consta no Quadro 1.2. Ainda, que conforme orientação e alteração da tabela de destinação de recursos publicada para o exercício de 2019 por este Tribunal, a fonte 14 foi excluída, passando a utilizar a fonte 46 e/ou 47.
154. Ao analisar os argumentos defensivos, a Secex ratificou a informação da defesa quanto à atualização das fontes/destinação de recurso, por meio da qual regulamentou a exclusão da fonte 14, e permitindo que o saldo fosse transferido a fonte 46 e/ou 47, atestando que o superávit financeiro do exercício anterior da fonte 14 é suficiente para cobrir a abertura de crédito.
155. O MPC, manifestou-se em concordância com os argumentos apresentados pela defesa, acatados pela Secex.
156. Assiste Razão a Gestora quanto à existência de superávit financeiro do exercício anterior na fonte 14 para executar a abertura de crédito no valor de R\$ 356.127,78. Sendo assim, alinho-me aos entendimentos técnicos e ministerial para **AFASTAR a irregularidade 3, classificada como FB03**, uma vez que o Município realizou alterações orçamentárias respeitando os ditames constitucionais previstos V do artigo 167 da Constituição da República de 1988.

#### II.5.2. DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX RECEITA E GOVERNO:

157. A Secex após análise da defesa, concluiu pela **manutenção de 3 irregularidades**, todas de natureza grave, relativas à: **(i)** Abertura de créditos especiais por meio dos Decretos nºs 04/19 e 13/19 sem lei autorizativa específica; **(ii)** A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO, contrariando o art. 5º da LRF; e **(iii)** 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

***II.5.2.1. Da irregularidade na abertura de créditos especiais por meio de decretos (irregularidade 2, classificação FB02):***

158. A Secex, em análise preliminar, apontou que houve abertura de créditos adicionais especiais, por meio de Decretos nº 04/19 e 13/19 sem lei autorizativa específica anterior à emissão dos decretos. Acompanha o Relatório Técnico os Decretos que mencionam como lei autorizativa a Lei Municipal nº 868/2018 (Lei Orçamentária Anual/2019).
159. A Defesa argumentou que o art. 4º da Lei Municipal nº 868/2018 autorizou expressamente a abertura dos créditos de natureza especial, razão pela qual a irregularidade seria insubsistente.
160. Após análise da defesa, a Secex concluiu pela manutenção da irregularidade, ressaltando que a irregularidade subsiste pelo fato de que a Lei 868/2018 se trata da LOA/2019, e que por isso não comporta a autorização para abertura de créditos adicionais de natureza especial, que deveriam ter sido fundamentados em Lei específica, visto que este instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa sem previsão de dotação orçamentária.
161. Em sede de alegações finais foram repisados os argumentos anteriores, acrescentando que, atendendo às sugestões da equipe de auditoria, fora criada a Lei nº 893/2019, autorizando o município a abrir créditos adicionais de natureza especial.
162. O MPC, manifestou-se acompanhando o posicionamento da equipe de auditoria pela manutenção da irregularidade, sugerindo a expedição de recomendação à Câmara Municipal para que DETERMINE ao Poder Executivo que abra créditos especiais somente com a devida autorização legislativa específica e prévia, sob



pena de infringir o artigo 165, §8º da Constituição da República, bem como na possibilidade de incorrer em crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, V, do Decreto-Lei nº 201/67, bem como o artigo 19, inciso XI, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

163. Pois bem.

164. A Constituição da República no artigo 167, inciso V, é clara ao estabelecer que:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

165. O artigo 42 da Lei 4.320/64, disciplina que: *“os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”*.

166. Portanto, é inconteste que a abertura de crédito adicional especial deve ser precedida da autorização legislativa, e, a meu ver, não é possível outra interpretação desses artigos.

167. A fim de afastar a irregularidade, a Gestora apresentou lei que autorizaram os créditos abertos pelos decretos.

168. Com relação à retroatividade de Lei que autoriza a abertura de crédito adicional, este tribunal já se posicionou no sentido de que não há possibilidade de se empregar efeitos retroativos como subterfúgio para regularizar os créditos adicionais abertos sem autorização legislativa específica, vejamos:

Planejamento. Créditos adicionais. Regularização de créditos por retroatividade de lei. Não há a possibilidade de se empregar a retroatividade de lei para regularizar créditos adicionais abertos sem prévia lei autorizadora. De acordo com o art. 167, V, da Constituição Federal, a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de autorização legislativa, não sendo possível outra interpretação desse dispositivo. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO



MUNICIPAL. Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Parecer 2/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 17/02/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 167380/2018). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 64, jan/fev/mar/2020).

169. O comando constitucional, portanto, é de que a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, o que sepulta qualquer possibilidade de Lei autorizativa posterior aos Decretos editados pelo Executivo, ou ainda, como caso concreto, ou ainda de edição de leis com efeito retroativo com o fito de alcançar os referidos decretos do Executivo anteriormente baixados.
170. Nesta toada, os decretos de abertura de créditos especiais, presentes na circunstância fática retromencionada, apresentam uma peculiaridade, na medida em que se destinam a inserção de novas dotações orçamentaria não previstas, originariamente, na Lei Orçamentária Anual – LOA; o que carece, à luz do claro comando constitucional, de uma prévia autorização legislativa para tal inserção.
171. A Constituição exige a observância de PRÉVIA lei, como fundamento de legitimidade da abertura de crédito especial por decreto do executivo. O Poder Legislativo detém prerrogativa exclusiva para autorizar a inserção de novas dotações orçamentárias, por meio de créditos especiais.
172. Nesta linha, a abertura de créditos suplementares e especiais sem lei anterior traduz uma inobservância do Poder Executivo à uma prerrogativa inerente ao Poder Legislativo, na função e poder típicos de legislar, calcados no Princípio da Especialidade.
173. Ressalto a função primordial da Lei Orçamentária é resguardar o cumprimento do princípio da prévia autorização, para evitar a ocorrência de abusos pelo Executivo na abertura de créditos suplementares e especiais. A execução orçamentária deve ser realizada com base no que está previsto na LOA, sendo considerado ilegal qualquer movimentação orçamentária sem a apreciação prévia do Poder



Legislativo.

174. Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, **posteriormente** à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto. **Neste caso Lei prévia é condição anterior e sine qua non para abertura de créditos suplementares e especiais.**
175. Nesses termos, convirjo com os entendimentos técnico e ministerial para **MANTER a irregularidade 2, classificada com FB02**, recomendando, nos termos do artigo 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) ao Poder Legislativo para que, quando julgar estas contas determine ao Poder Executivo que
- c. **ABRA** créditos especiais somente com a devida autorização legislativa específica e prévia, sob pena de infringir o artigo 165, §8º da Constituição da República, bem como na possibilidade de incorrer em crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, V, do Decreto-Lei nº 201/67, bem como o artigo 19, inciso XI, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).
176. Consigno que, a manutenção da irregularidade FB02, não detém potencialidade para afetar o equilíbrio dessas contas, ressaltando os R\$ 1.972.116,36 de Superávit de execução orçamentária, o que demonstra que a receita arrecadada foi maior do que a despesa realizada.

***II.5.2.2. Da incompatibilidade da LOA com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO (Irregularidade 4, FB13):***

177. A Secex fiscalizando a regularidade das peças orçamentárias, em análise preliminar, apontou que a LOA não foi elaborada de forma compatível com a LDO



(art. 5º, LRF). Comparando a programação financeira da LOA com a meta de resultado primário se apresenta uma diferença, conforme o quadro a seguir:

ESPECIFICAÇÃO	LDO	LOA	DIFERENÇA
RECEITA TOTAL (I)	21.187.700,00	20.629.800,00	-557.900,00
RECEITA FINANCEIRA (II)=(I-III)	30.000,00	68.500,00	38.500,00
RECEITA PRIMÁRIA (III)	21.157.700,00	20.561.300,00	-596.400,00
DESPESA TOTAL (IV)	21.197.700,00	20.866.500,00	-331.200,00
DESPESA FINANCEIRA (V)=(IV-VI)	0,00	0,00	0,00
DESPESA PRIMÁRIA (VI)	21.197.700,00	20.866.500,00	-331.200,00
RESULTADO PRIMÁRIO = (III-VI)	-40.000,00	-305.200,00	-265.200,00

178. A Gestora, em sua defesa, informou que durante a inserção dos dados no Sistema Aplic, houve erro de digitação nas metas de Aplicação Financeira, causando impactos no resultado primário. Argumentou ainda, que o sistema informatizado na oportunidade não realizou as deduções das receitas e despesas intraorçamentárias, também, causando a diferença detectada. Por fim, requereu o afastamento da irregularidade, considerando a republicação das metas de resultado primário.
179. A Secex, ao analisar a defesa, concluiu pela manutenção do apontamento, tendo em vista que a republicação dos anexos de metas fiscais da LDO/2019 foi realizada no Jornal Oficial Eletrônico do Município do Estado de Mato Grosso em **27/08/2020**, portanto extemporâneo e após o conhecimento da irregularidade.
180. O MPC opinou pela manutenção do apontamento, sugerindo a expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que estabeleça ao Poder Executivo que adote políticas públicas para aumentar a responsabilidade na gestão fiscal, principalmente, na gestão e acompanhamento da compatibilidade entre Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.



181. Pois bem. O cerne da presente irregularidade se refere à incompatibilidade entre as peça orçamentárias, a Secex evidenciou disparidades entre os valores estabelecidos na LDO/2019 em relação aos valores da LOA/2019 do Município de Nova Santa Helena.
182. A **Constituição da República de 1988**, em seu art. 165 instituiu as leis orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, estabelecendo a integração entre as mesmas.
183. A compatibilidade entre os instrumentos orçamentários é imposta e está explícita nos seguintes artigos da Constituição da República de 1988:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º **A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.**

**Art. 166.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam **compatíveis** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não poderão** ser aprovadas quando **incompatíveis** com o plano plurianual.

Art. 167.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado **sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão**, sob pena de crime de responsabilidade.

184. Na elaboração da LDO o ente municipal deve se utilizar de parâmetros



macroeconômicos, de séries históricas e de outras informações relevantes para estimular a receita e despesa. Quando da elaboração da LOA, deve-se revisitar todos esses parâmetros de forma que compatibilize o orçamento com diretrizes e metas estabelecidas para o exercício, nos termos do art. 5º da LRF:

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:

185. Segundo o artigo 166, §3º, inciso I da Constituição da República de 1988, as emendas à LOA só poderão ser aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA. Depreende-se, portanto, que as emendas ao orçamento são que devem estar de acordo com o PPA e, não este se adequar as modificações. O que significa dizer que quando da elaboração da LOA não pode provocar a alteração do PPA e da LDO.
186. Sobre a necessidade de compatibilidade, este Tribunal já se posiciona sobre a vedação de execução ou inclusão em Orçamento Anual de programas e ações não existentes no PPA e LDO, a seguir nossa jurisprudência:

Planejamento. Orçamento Anual. Inclusão ou execução de novos programas. Compatibilidade com o PPA e a LDO. É vedada a execução ou inclusão em Orçamento Anual, na LOA ou por créditos adicionais, de programas e ações não existentes no PPA e na LDO, tendo em vista a necessidade de compatibilidade programática entre as peças de planejamento (art. 165, § 7º, da CF/1988 e art. 5º, caput, da LRF). (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Parecer 70/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 14/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 30/11/2017. Processo 84433/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 42, nov/2017).

Planejamento. PPA, LDO e LOA. Compatibilidade. Limites à programação. Diretrizes para verificação. **1) Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.** 2) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros; e, 3) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na



execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA. (CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 10/2013 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 11/06/2013. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/06/2013. Processo 72648/2013).

187. Sendo assim, as leis orçamentárias devem ser compatíveis entre si, as receitas e despesas, assim como o resultado primário e nominal estimados na LOA devem ser os mesmos definidos na LDO. Ou se, houver diferença entre eles, deve haver previsão expressa na LDO sobre a probabilidade da ocorrência, em que momento serão apresentadas as novas metas e quais fatores justificam as novas proposições.
188. Para *Caldas Furtado*: O processo de elaboração do projeto da LOA se desenvolve no âmbito do sistema de planejamento e orçamento do Poder Executivo e consiste em um conjunto de tarefas, cuja complexidade varia em função do tamanho do orçamento, que resulta na estimativa da receita, na fixação dos programas governamentais e definição de metas e prioridades, com base no que foi definido na respectiva lei de diretrizes orçamentárias<sup>1</sup>.
189. Assim, percebe-se que o PPA deve estabelecer os programas e ações acerca das diretrizes e metas estabelecidas no Plano Diretor, devendo a LDO incorporar em seu conteúdo as ações prioritárias, restando para a LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para execução das respectivas ações.
190. Portanto, de acordo com o ordenamento jurídico que fundamenta a integração dos instrumentos de planejamento orçamentário, o PPA deveria indicar o planejamento de médio prazo, com as diretrizes do próximo ano (LDO), que fundamenta a LOA definindo a alocação dos recursos.
191. Em linhas gerais, a LOA deve ser um desdobramento do PPA e normatizado pela LDO. A falta dessa compatibilidade, o PPA se tornará uma mera formalidade legal

<sup>1</sup> FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro. 4.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1139>.



para aprovação da LOA, sem nenhum efeito e significância para as necessidades sociais.

192. Impende consignar que, **o orçamento tem a ver com a transformações de dados contábeis em finalidade da sociedade**. Ele é um documento político, por meio do qual os Poderes Executivo e Legislativo definem as demandas políticas, repartindo os recursos de maneira que alcance o interesse público.
193. Verifica-se, portanto, que, dentre as finalidades da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO contam a de estabelecer as metas e prioridades para o exercício seguinte, bem como orientar a elaboração da LOA, na forma do §2º do artigo 65 da Constituição da República de 1988.
194. Além disso, não consta nos autos, porém, compreendo que outro fato que contribui para a incompatibilidade das peças orçamentárias é a baixa qualificação dos servidores envolvidos no processo de elaboração, podendo provocar *supervaloração ou desvalorização* nos valores estimados, aliados a falta de estudo do cenário macroeconômico setoriais e regionais, a falta de pessoal habilitado pode contribuir para a falta de integração dos instrumentos orçamentários, razão pela qual recomendo a capacitação do pessoal que atua na área de programação financeira do Município de Nova Santa Helena.
195. Desta forma, compartilho com os entendimentos técnico e ministerial e, concluo pela **MANUTENÇÃO da irregularidade 4 (FB13)** atenuando, entretanto, a gravidade a ela atribuída, em razão de verificar que as características orçamentárias do Município de Nova Santa Helena, a dependência de transferência corrente, afeta diretamente a compatibilização das peças orçamentárias, sob à ótica do que disciplina o artigo 22 da LINDB, medida esta que por certo não afasta a ocorrência de violação do §2º do artigo 165 da Constituição da República c/c art. 5º da LRF.



196. Consigno que, a manutenção da irregularidade 4 (FB13), não detém potencialidade para afetar o equilíbrio dessas contas, ressaltando o superávit orçamentário de execução, o que demonstra que a receita arrecadada foi maior do que a despesa realizada.
197. Além disso, o Município apresentou um resultado no quociente de disponibilidade financeira que indicou um expressivo equilíbrio financeiro, uma significativa e suficiente quantidade de recursos para pagamento de restos a pagar.
198. Não obstante, ao fundamento do artigo 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compreendo necessário e adequado a expedição de recomendação à Câmara Municipal para que, quando julgar estas contas anuais de governo do Município de Nova Santa Helena referente ao exercício de 2019, determine ao Chefe do Poder Executivo que:
- d. **INTEGRE** os instrumentos orçamentários de acordo com o que prevê o artigo 165, §2º e §3º, inciso I do art. 167 da Constituição da República de 1988.
  - e. **IDENTIFIQUE** os fatores que afetam a integração harmônica entre os instrumentos orçamentários, aqueles que provocam distanciamento do planejamento definidos no PPA, LDO com a LOA e, EFETUE mecanismos para neutralizá-los.
  - f. **QUALIFIQUE** os servidores que atuam no processo de elaboração dos instrumentos orçamentários, visando a qualificação para estimarem as receitas e despesas e realizarem estudos prévios de acordo com o cenário macroeconômico da região.

**II.5.2.3. Da irregularidade no Anexo das Metas Fiscais (Irregularidade 5, classificação FB99):**

199. A Secex ao analisar preliminarmente a legalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias, identificou que o demonstrativo das metas anuais não está instruído



com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercício anteriores conforme determina o art. 4º, §2º, inciso II da LRF.

200. Conforme o Acompanhamento Simultâneo (Documento Digital nº 271226/2019, pág. 8 e 9), a Secex apresentou que a meta de resultado primário e de resultado nominal para o exercício de 2019 foram estabelecidas em R\$ 40.000,00 e R\$ 690.547,58. Sendo que a expectativa de receita de juros ativos é menor que a expectativa de pagamento de despesas com juros por competência no montante de R\$ 650.547.58.
201. A Gestora em sua defesa, argumentou que apesar das respectivas metodologias de cálculo não terem sido anexadas no envio da carga especial da LDO, mas as mesmas constam publicadas junto ao Portal da Prefeitura Municipal. Solicitou a descaracterização do apontamento.
202. A Secex, ao analisar a defesa, concluiu pela manutenção da irregularidade, considerando que a documentação apresentada pela defesa nas fls. 22 a 40 e 84 a 89 (Documento Digital 198379/2020), o Município de Nova Santa Helena não apresenta informação adicional que demonstre quais estimativas foram consideradas para a projeção das receitas e despesas, memórias de cálculos, ou outras informações que visem estabelecer a forma de obtenção dos valores relativos a receitas, despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal e montante da Dívida Pública.
203. O MPC se manifestou pela manutenção da irregularidade, sugerindo a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Poder Legislativo para que estabeleça ao Poder Executivo que adote providencias no sentido compatibilizar o demonstrativo das metas anuais, consoante do anexo de metas fiscais que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, fazendo com que seja 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.

204. O cerne dessa irregularidade é o descumprimento da exigência legal estabelecida no inciso II do §2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim define:

II - 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;

205. A Defesa informou que a metodologia de cálculo está disponibilizada no Portal do Prefeitura Municipal. Compulsando os mencionados documentos, coaduno com o MPC no sentido de que não existe qualquer análise metodológica ou justificativa mínima para os valores apresentados. Percebe-se da análise do cálculo que os percentuais se encontram de forma linear, não havendo justificativa para serem os mesmos em períodos diferentes.
206. Conforme diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais, a fim de gerar maior consistência e subsídio às análises, os valores devem ser demonstrados a preços correntes e constantes.
207. O Demonstrativo deve vir acompanhado de análise a respeito de alguns itens que representam parâmetros básicos para se chegar aos valores apresentados como metas. Alguns itens considerados necessários à realização da análise são a taxa de juros, os indicadores de atividade econômica e os objetivos da política fiscal do ente da federação.
208. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, ainda, que o demonstrativo das metas anuais **deve** ser instruído com a **memória e metodologia** de cálculo, objetivando demonstrar como tais valores foram obtidos (STN.MDF, 9ª Edição, páginas 93 a 99).



209. O objetivo do Demonstrativo 1-Metas Anuais é dar **transparência** às informações sobre as metas fiscais dos três exercícios anteriores e dos três exercícios seguintes, para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo, de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo, combinando execução passada e perspectivas futuras, validando a consistência dessas últimas.
210. As metas fiscais servem como parâmetros para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle do endividamento público. Em razão da importância desses indicadores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas de resultado primário e nominal para o exercício a que se referem e para os dois seguintes.
211. Nesses fundamentos, concluo pela **MANUTENÇÃO da irregularidade 5, FB99**, em razão da inobservância ao artigo 4º, §2º, inciso II da LRF. Proponho, portanto, pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Legislativo Municipal que determine ao Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Santa Helena, que
- g. **INSTRUA**, a partir da LDO do exercício 2021, o Anexo de Metas Fiscais com a memória e metodologia de cálculos nos termos do que dispõe o Manual dos Demonstrativos Fiscais, por força do inciso II do §2º do Artigo 4º da LRF.
212. Acentuo que, em que pese a irregularidade mantida seja de natureza grave, ela não tem o condão de macular o mérito dessas contas, isso porque, a irregularidade na programação financeira embora tenha prejudicado o conhecimento da justificativa dos valores estabelecidos como metas, não impactou no equilíbrio fiscal dessas contas, considerando os superávits orçamentário e financeiro apresentado nesse exercício.



### II.5.3. ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS

213. Considerando os fatos e fundamentos expostos, é possível concluir que as irregularidades remanescentes não implicaram em desequilíbrio das contas públicas, nem o comprometimento dos atos governamentais e de gestão atinentes ao alcance do equilíbrio fiscal e orçamentário, e o cumprimento dos ditames constitucionais e legais relativos aos repasses ao Poder Legislativo, e aos gastos com saúde, educação, remuneração dos profissionais de magistério, os quais foram regulares. Ao passo que essas irregularidades não possuem potencialidade, por si só, de conduzirem a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo do Município de Nova Santa Helena.
214. O Poder Executivo apresentou resultado orçamentário em R\$ 1.972.116,36, como também disponibilidade financeira no valor de R\$ 1.525.931,70, para honrar seus compromissos ao longo prazo, não tendo apresentado dívida consolidada líquida.
215. Destaca-se, por fim, em razão do que restou evidenciado no tópico II.3 - Do desempenho fiscal -, a imprescindibilidade de se recomendar à atual autoridade política gestora da Prefeitura de Nova Santa Helena, que
- h. **ELABORE e IMPLEMENTE** um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes, a fim de aumentar as Receitas Próprias do Município, visto que as Transferências Correntes no exercício de 2019, corresponderam a 86,49% do total da receita arrecadada de R\$ 21.009.163,21, sobre o qual as receitas tributária próprias representa 6,93%.
216. Por último, à título informativo, **visando o aprimoramento dos Controles Internos no âmbito municipal e**, também a adequação das atividades com o ordenamento jurídico pátrio, compreendo ser oportuno e relevante registrar que no dia 8 de outubro deste ano, o **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO julgou**



**procedente, por unanimidade, a Ação Direta de Inconstitucionalidade que contestava a criação de cargos comissionados para controlador-geral, coordenador de controle interno e outros na Controladoria-Geral do Município de Cáceres/MT.**

217. Reproduzo a ementa da mencionada decisão:

“POR UNANIMIDADE JULGOU PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR – IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO – CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS DE CONTROLADOR GERAL, COORDENADOR DE CONTROLE INTERNO, COORDENADOR DE SISTEMA APLIC, GERENTE DE AUDITORIA, GERENTE DE APLIC E GERENTE DE OUVIDORIA – ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA TÉCNICA – AUSÊNCIA DE ATIVIDADES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA INVESTIDURA – REGRA DISPOSTA NO ART. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 129, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. No caso, há alguns dispositivos legais impugnados que tratam apenas das atribuições administrativas da Controladoria Geral do Município, cujo conteúdo é meramente programático, não havendo qualquer mácula que possa, de alguma forma, ofender a Constituição Estadual e muito menos a Carta Magna, mormente pelo fato da demanda questionar a criação de cargos comissionados que supostamente ofendem o princípio da investidura. A matéria relativa à contratação de servidores comissionados já foi submetida ao e. STF, em sede de repercussão geral, no julgamento do RE n. 1.0421.210/SP, no qual foram firmadas as seguintes teses pela Corte Constitucional: “a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.” (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27.09.2018) Analisando as atribuições dos cargos criados na espécie, salta aos olhos a inconstitucionalidade da norma impugnada, por não se tratar de atividades de assessoramento, chefia ou direção, mas sim de natureza eminentemente técnica, violando o princípio da investidura, consoante o quanto disposto no art. 37, inc. II e V, da Constituição Federal e art. 129, inc. II, da Constituição Estadual. A norma que cria cargo sem prever suas atribuições, e de forma desproporcional, é inconstitucional de plano, pois, viola as regras postas pelo STF em recurso com repercussão geral, além do princípio da investidura.”



218. Nos termos da decisão, restou consignado a inconstitucionalidade da norma que criou cargos comissionados para exercerem atribuições da Controladoria Geral, por não se tratar de cargos com atribuições de chefia, assessoramento e direção, mas sim, de natureza eminentemente técnica, violando o princípio da investidura, consoante o quanto disposto no artigo 37, inciso II e V, da Constituição Federal e artigo 29, inciso II, da Constituição Estadual.
219. Com efeito, prestigiando a legalidade dos atos administrativos e a segurança jurídica, entendo pertinente expedir, nessas contas de governo, **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Legislativo para que determinar ao Município que
- i. **ATENTE** à recente decisão do Tribunal de Justiça/MT, na Ação Direta de inconstitucionalidade, por meio do Processo nº 101496-32.2020.8.11.0000, divulgada na data 22/10/2020 e publicada em 23/10/2020, que julgou a norma, que cria cargo em comissões para exercerem atribuições de controle interno, e de forma desproporcional, é inconstitucional de plano, pois, viola as regras postas pelo STF em recurso com repercussão geral, além do princípio da investidura.

### III.DISPOSITIVO:

220. Diante o exposto, acolho o **Parecer Ministerial nº 6.095/2020**, da autoria do Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Júnior, e ao fundamento do que dispõem o art. 31 da Constituição da República; art. 210 da Constituição Estadual; o inciso I do art. 1º e o art. 26, ambos da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, exarar **PROPOSTA DE VOTO no sentido de emitir Parecer Prévio Favorável à Aprovação das Contas Anuais do Município de NOVA SANTA HELENA, exercício de 2019, gestão da Sra. TEREZINHA GUEDES CARRARA.**

<sup>2</sup> **TJMT.** DIÁRIO DE JUSTIÇA ELETRÔNICO-MT. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO Nº 1014296-32.2020.8.11.0000. ACESSO EM: [https://dje.tjmt.jus.br/dje/relatorio/10844-2020\\_CADERNO\\_JUDICIAL\\_DO\\_TRIBUNAL\\_DE\\_JUSTICA.pdf](https://dje.tjmt.jus.br/dje/relatorio/10844-2020_CADERNO_JUDICIAL_DO_TRIBUNAL_DE_JUSTICA.pdf). Ed. Nº 10844. Disponibilização 22/10/2020.



221. PROPONHO, também por recomendar ao Poder Legislativo do Município de Nova Santa Helena que, ao julgar essas contas relativas ao exercício de 2019, determine ao Chefe do Poder Executivo que:

- a. **ENCAMINHE**, por meio do Sistema Aplic, a Ata de Audiência Pública, para fins de comprovação do cumprimento do inciso II, §1º do Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000;
- b. **DIVULGUE**, por meio do site próprio da Prefeitura Municipal(<https://www.novasantahelena.mt.gov.br/Busca/>), o Edital de Convocação das Audiências Públicas, a fim de garantir a ampla circulação do ato.
- c. **ABRA** créditos especiais somente com a devida autorização legislativa específica e prévia, sob pena de infringir o artigo 165, §8º da Constituição da República, bem como na possibilidade de incorrer em crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, V, do Decreto-Lei nº 201/67, bem como o artigo 19, inciso XI, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).
- d. **INTEGRE** os instrumento orçamentários de acordo com o que prevê o artigo 165, §2º e §3º, inciso I do art. 167 da Constituição da República de 1988.
- e. **IDENTIFIQUE** os fatores que afetam a integração harmônica entre os instrumentos orçamentários, aqueles que provocam distanciamento do planejamento definidos no PPA, LDO com a LOA e, EFETUE mecanismos para neutralizá-los.
- f. **QUALIFIQUE** os servidores que atuam no processo de elaboração dos instrumentos orçamentários, visando a qualificação para estimarem as receitas e despesas e realizarem estudos prévios de acordo com o cenário macroeconômico da região
- g. **INSTRUA**, a partir da LDO do exercício 2021, o Anexo de Metas Fiscais com a memória e metodologia de cálculos nos termos do que dispõe o Manual dos Demonstrativos Fiscais, por força do inciso II do §2º do Artigo 4º da LRF.



- h. **ELABORE e IMPLEMENTE** um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes, a fim de aumentar as Receitas Próprias do Município, visto que as Transferências Correntes no exercício de 2019, corresponderam a 86,49% do total da receita arrecadada de R\$ 21.009.163,21, sobre o qual as receitas tributária próprias representa 6,93%.
- i. **ATENTE** à recente decisão do Tribunal de Justiça/MT, na Ação Direta de inconstitucionalidade, por meio do Processo nº 101496-32.2020.8.11.0000, divulgada na data 22/10/2020 e publicada em 23/10/2020, que julgou a norma, que cria cargo em comissões para exercerem atribuições de controle interno, e de forma desproporcional, é inconstitucional de plano, pois, viola as regras postas pelo STF em recurso com repercussão geral, além do princípio da investidura.

222. Ressalto, por fim, que a manifestação ora exarada se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, conforme prescreve o parágrafo 3º do artigo 176 do Regimento Interno deste Tribunal.

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

224. **É a proposta de voto.**

Cuiabá-MT, 23 de novembro de 2020.

*(assinatura digital)*

**Conselheiro Substituto MOISES MACIEL**  
Relator

<sup>3</sup> **TJMT.** DIÁRIO DE JUSTIÇA ELETRÔNICO-MT. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO Nº 1014296-32.2020.8.11.0000. ACESSO EM: [https://dje.tjmt.jus.br/dje/relatorio/10844-2020\\_CADERNO\\_JUDICIAL\\_DO\\_TRIBUNAL\\_DE\\_JUSTICA.pdf](https://dje.tjmt.jus.br/dje/relatorio/10844-2020_CADERNO_JUDICIAL_DO_TRIBUNAL_DE_JUSTICA.pdf). Ed. Nº 10844. Disponibilização 22/10/2020.