



PROCESSO Nº	8.841-2/2019
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCIARA
GESTOR (A)	FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO – PREFEITO MUNICIPAL
ADVOGADO	NÃO HÁ
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2019
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

II. RAZÕES DO VOTO

89. No intuito de emitir o Parecer Prévio das Contas de Governo, conforme os limites estabelecidos pelo parágrafo 1º do artigo 5º da Resolução Normativa n.º 10/2008 deste Tribunal de Contas, aprecio as funções políticas de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas. Analiso, ainda, o cumprimento dos princípios constitucionais, administrativos e financeiros pela Administração Pública, bem como o atingimento das metas e dos resultados previstos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, todos realizados no exercício de 2019, sob a seguinte ordem de análise:

- 1. DAS IRREGULARIDADES**
- 2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**
- 3. DO DESEMPENHO FISCAL**
- 4. DO INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO IGFM/MT**
- 5. DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO**
- 6. DO DISPOSITIVO DO VOTO**





1 DAS IRREGULARIDADES

90. O Relatório Preliminar da Secex de Receita e Governo apontou a ocorrência de 10 irregularidades, subdivididas em 13 achados, todas imputadas ao Sr. Fausto Aquino de Azambuja Filho, Prefeito de Luciara, as quais passo analisar:

1.1 Irregularidade 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) Gasto com pessoal do Poder Executivo do Município de Luciara correspondendo ao percentual de 56,33% da Receita Corrente Líquida (RCL), ultrapassando o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, "b", do art. 20 da LRF - Tópico - 7.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

1.1.1 Análise do Relator.

91. O artigo 169 da CRFB¹ estabeleceu que a despesa com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, sendo que, no caso do Executivo Municipal, o teto estabelecido corresponde a 54% da Receita Corrente Líquida, consoante artigo 20, inciso III, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]

III – na esfera municipal [...]

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

92. O conceito de despesa total com pessoal tem previsão no artigo 18 da LRF, o qual dispõe que:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

¹ CRFB. Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.





93. Por sua vez, o §1º do artigo 19 da LRF elencou as despesas que não serão computadas na verificação do atendimento do limite com pessoal. Vejamos o dispositivo, com a redação vigente no exercício analisado:

Art. 19. Para fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados.

[...]

§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição;

IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o §2º do art. 18;

V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional n.º 19;

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

94. Da análise dos artigos supracitados, depreende-se que a despesa total com pessoal é a somatório dos gastos do Ente da Federação com servidores ativos, com inativos e com pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolam os dispositivos legais.

95. No caso dos autos, foi apontado no Relatório Técnico Preliminar que o total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de **R\$ 7.967.503,43**, o que corresponderia a **56,33%** da RCL, acima, portanto, do limite máximo de 54% estabelecido na LRF.

96. Nesse contexto, passo à análise da natureza jurídica das despesas invocadas pela defesa como dedutíveis do total de gastos com pessoal.





97. De análise dos autos, observo ser incontroversa a necessidade de exclusão das indenizações por demissão no valor de **R\$ 186.190,24**, conforme dispõe inciso I do § 1º do artigo 19 da LRF².

98. No mesmo sentido, houve concordância unânime pela dedução dos gastos de R\$ 84.200,00 com a entidade de acolhimento de idosos no Município de Alto Boa Vista, exigidos da municipalidade por força de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC firmado com o MPE. Isso por não se tratar de *substituição de servidores ou empregados do ente*, de sorte que o gasto não se amolda ao artigo 18, § 1º, da LRF³.

99. Seguindo em alinhamento com o MPC, a exclusão das despesas com o salário-maternidade (**R\$ 7.950,33**) também é medida que se impõe no caso em tela, porque nos entes públicos que não possuem Regime Próprio de Previdência Social o aludido benefício é custeado pelo INSS, não tendo repercussão nos cofres municipais. A propósito, trata-se de entendimento consagrado na Resolução de Consulta n.º 04/2018-TP, confira-se:

[...] 2) O salário-maternidade tem natureza jurídica de benefício previdenciário de caráter salarial/remuneratório. 2.1) Caso o Ente Federativo não possua RPPS, as despesas com salário-maternidade serão suportadas pelo RGPS, não havendo que se falar em inclusão na Despesa Total com Pessoal e nem em exclusão na apuração da Despesa Líquida com Pessoal.

100. Também concordo com o *parquet* no sentido de que os empenhos n.º 337 e 1134 foram, por equívoco, computados em duplicidade no Relatório Técnico Preliminar (fls. 184/186 do Doc. Digital n.º 198380/2020), merecendo ser excluído o valor de **R\$ 10.997,10** do valor total da despesa com pessoal.

101. Em relação às **despesas com plantões médicos**, esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que possuem natureza remuneratória, nos termos da Resolução de Consulta n.º 21/2018-TP, *in verbis*:

Resolução de Consulta n.º 21/2018-TP

2 Art. 19. [...] § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

3 Art. 18. [...] § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".





b) 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, conforme estabelece o art. 18 da LRF, tendo em vista tratar-se de retribuição pecuniária, de natureza remuneratória, pela contraprestação de uma jornada de trabalho especial, não se revestindo de caráter indenizatório.

102. Aliás, a aplicação desse entendimento especificamente para os plantões médicos já havia sido realizada no Parecer Prévio n.º 121/2017-TP, por meio do qual o Plenário desta Corte exarou a seguinte conclusão:

13.51) Pessoal. Despesas com pessoal (art. 18, LRF). Plantões médicos. As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/ TCE-MT em 24/01/2018. processo nº 25.902-0/2015)

103. Sendo assim, não merecem prosperar os argumentos da defesa quanto à exclusão dos valores referentes às despesas com plantões médicos (**R\$ 368.800,00**) do cálculo das despesas totais com pessoal, sobretudo porque não foram trazidos argumentos novos capazes de induzir a superação do entendimento jurisprudencial então vigente.

104. Acerca das despesas referentes a Pessoal Inativo e Pensionista, dispõe o artigo 19, §1º, inciso VI da LRF, que não serão computadas no cálculo das despesas com pessoal aquelas realizadas com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira entre os regimes de previdência; c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.





105. Desse modo, diante da literalidade do dispositivo mencionado, não vislumbro possibilidade de excluir o valor de **R\$ 12.974,00**, referente ao pagamento de pensões pela Municipalidade, uma vez que esses benefícios foram custeados pela fonte 00, tendo em vista que o ente não possui Regime Próprio de Previdência.

106. Por último, acolho os entendimentos técnico e ministerial pela manutenção do câmputo das despesas com “restaurante e cozinheiro”, no valor de **R\$ 34.750,00**, porque se trata da contratação de pessoas físicas para o exercício de funções com correspondência no Plano de Cargos e Carreiras do Município, impondo-se a sua inclusão como “Outras despesas de pessoal” (§ 1º do artigo 18 da LRF).

107. Pelos motivos supramencionados, entendo que deve ser excluído o valor de **R\$ 289.337,67**, cuja composição apresento discriminada abaixo:

R\$ 186.190,24 – indenizações por demissão

R\$ 84.200,00 – gastos com a entidade de acolhimento de idosos no Município de Alto Boa Vista

R\$ 7.950,33 – despesas com salário-maternidade custeadas pelo RGPS

R\$ 10.997,10 – empenhos contados em duplicidade

108. Assim, se do total de gastos com pessoal do Executivo (R\$ 7.967.503,43 - RTP) for deduzido o valor de **R\$ 289.337,67**, concluo que o total de gastos com pessoal perfaz o valor de **R\$ 7.678.165,76**, que equivale à **54,28%** do valor total da Receita Corrente Líquida Municipal (**R\$ 14.144.332,35**). Como se nota, o percentual ainda se encontra superior ao limite máximo (54% da RCL) previsto na LRF.

109. Desse modo, em consonância com os posicionamentos técnico e ministerial, entendo que **remanesceu configurada**, ainda que com percentual inferior ao inicialmente apontado, a irregularidade gravíssima referente aos gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (**AA04**), razão pela qual mantenho o apontamento descrito no **subitem 1.1**.

110. Como se nota, mesmo após as deduções admitidas por este Relator, os gastos se mantiveram em patamar superior ao limite legal. Ademais, constato a reincidência do ente municipal na presente irregularidade, porquanto no Parecer Prévio 02/2020 – TP o ente havia atingido despesas com pessoal que representaram 57,77% da





Receita Corrente Líquida daquele exercício. Por esses fundamentos, entendo que a impropriedade impacta de modo relevante no juízo a ser realizado quanto às Contas de Governo do exercício analisado.

111. Outrossim, expeço **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do artigo 22, § 1º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Poder Executivo que observe os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar n.º 101/2000, principalmente aqueles constantes no artigo 20, inciso III, alínea “b”, e adote as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da CRFB de forma a eliminar o percentual excedente ao limite legal.

1.2 Irregularidade DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, “b”, da Lei 4.320/1964).

2.1) *Obtenção de déficit de execução orçamentária no exercício de 2019, sem adoção de providências efetivas, contrariando os arts. 169, CF e 9º, LRF. - Tópico - 6.1.3.3. QUOCIENTE DO RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (QREO)*

1.2.1 Análise do Relator.

112. Como é cediço, um dos pilares do Direito Financeiro e da gestão fiscal responsável consiste no *Princípio do Equilíbrio das Contas Públicas*, que encontra fundamento no § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 1º [...] § 1º 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, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

113. Em sede doutrinária, também se reconhece a importância do aludido princípio para as finanças públicas, conforme se colhe das considerações de Marcus Abraham:

O equilíbrio das contas públicas tem sido considerado como a “regra de ouro” da Lei de Responsabilidade Fiscal, e dele decorre a maior parte dos seus preceitos.





[...] A disciplina na gestão fiscal responsável, a partir da compatibilidade entre o volume de receitas e os gastos públicos, é considerada pela LRF uma condição necessária para assegurar a estabilidade econômica e favorecer a retomada do desenvolvimento sustentável. Mas não se trata de uma equação matemática cujo resultado encontra sempre o mesmo valor de receitas e despesas e uma diferença numérica exata, sempre igual a zero, indicando o perfeito equilíbrio. Permite-se a flexibilidade financeira, desde que se tenha a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos, de maneira estável e equilibrada, numa relação balanceada entre meios e fins.⁴

114. Vale dizer que o princípio do equilíbrio, embora consista em um vetor normativo que incide desde a elaboração do orçamento (quando informará a necessidade de que as despesas fixadas não sejam superiores às receitas estimadas), encontra na etapa execução orçamentária os seus maiores obstáculos e tensões, sobretudo diante da realidade fática que se altera continuamente, impondo aos gestores públicos atenção e zelo constantes.

115. Justamente por isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou prever mecanismos para preservar o equilíbrio na execução do orçamento em face de eventos imprevisíveis que afetem a arrecadação de receitas, a exemplo do acompanhamento bimestral da execução orçamentária e da limitação de empenho e movimentação financeira (artigo 9º da LRF)

116. A propósito, o cálculo do Resultado da Execução Orçamentária se presta a apurar a diferença entre a receita orçamentária executada (arrecadada) e a despesa orçamentária executada (empenhada) durante o período, para averiguar se houve resultado superavitário ou deficitário.

117. No caso do Município de Luciara, esse cálculo revelou **deficit** na ordem de **R\$ 2.050.767,69** no exercício de 2019, conforme descreveu a Secex:

	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Arrecadada Ajustada	R\$ 8.464.839,27	R\$ 12.169.542,76	R\$ 11.594.399,11	R\$ 11.953.885,75	R\$ 20.771.739,38
Despesa Realizada Ajustada	R\$ 10.128.947,44	R\$ 12.078.335,27	R\$ 11.381.104,43	R\$ 13.643.125,80	R\$ 22.822.507,07
Resultado Orçamentário (R\$)	-R\$ 1.664.108,17	R\$ 91.207,49	R\$ 213.294,68	-R\$ 1.689.240,05	-R\$ 2.050.767,69

4ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. – 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 432 – 433.





118. Quanto aos argumentos vertidos pelo ex-Gestor para tentar infirmar a presente irregularidade, tenho que não merecem acolhimento. Vejamos.

119. Segundo a defesa, seria necessário excluir do cálculo das despesas o valor de **R\$ 1.170.642,84**, referente à devolução do saldo de um Convênio que havia sido celebrado no ano de 2013 com a FUNASA, por força de determinação da Controladoria-Geral da União.

120. Contudo, como bem pontuou a Unidade de Instrução, é certo que, para fins orçamentários e financeiros, a referida “devolução” se qualifica como despesa orçamentária, objeto de dotação específica (4490.93 – Indenizações e Restituições). Vejo, portanto, que não há respaldo técnico ou jurídico para excluir a referida despesa do *deficit* de execução orçamentária apurado.

121. O Município ainda alegou a frustração de receitas esperadas para o exercício, sendo **R\$ 195.125,33** das Secretarias de Estado de Educação e de Saúde, além de **R\$ 65.202,39** do FETHAB e **R\$ 36.335,06** do Fundo Nacional de Saúde.

122. Para o caso, faz-se importante rememorar que o artigo 35, inciso I, da Lei Federal n.º 4.320/64 consagrou o regime de caixa para as receitas, ao dispor que “pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadas”. Ou seja, à diferença do regime de competência, que considera a data do fato gerador para fins de escrituração, no regime de caixa leva-se em consideração a data do efetivo recebimento de numerário.

123. Por esse motivo, a existência de créditos a receber, em regra, não pode ser oposta como justificativa à ocorrência do *deficit* orçamentário, de modo que somente circunstâncias excepcionais justificam a atenuação da irregularidade por esse fundamento.

124. Sobre essa temática, há disposição expressa nas *Diretrizes para apuração e valoração do Resultado da Execução Orçamentária nas Contas de Governo dos Fiscalizados* desta Corte (Anexo Único da Resolução Normativa 43/2013-TP):

11. Constitui atenuante da irregularidade a existência de deficit da execução orçamentária causado por atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais ou voluntárias cujo repasse estava programado para o exercício, mas não fora efetuado por descumprimento de obrigação exclusiva do ente repassador/concedente, desde que o ente





recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso.

12. Constituem atenuantes da irregularidade: a) existência de créditos a receber correspondentes à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntárias efetivamente programadas para o exercício, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso;

125. Sem embargo, da defesa do ex-Prefeito não ressaí comprovação de que o ente tenha contraído e empenhado despesas com a expectativa específica do repasse dos mencionados recursos, o que tornaria temerário aplicar as atenuantes acima destacadas. Em vista da excepcionalidade desses permissivos, só é possível aplicá-los diante de comprovação cabal das circunstâncias, o que não é o caso.

126. Ademais, é de se ressaltar que, mesmo se adotadas todas as deduções e retificações pretendidas pelo ex-Chefe do Poder Executivo, ainda seria obtido um resultado deficitário no montante de **R\$ 583.762,07**.

127. Também a depor contra a tese defensiva está a reincidência na presente irregularidade, uma vez que o Parecer Prévio n.º 02/2020-TP havia constatado o resultado deficitário de **R\$ 1.689.240,05** no exame das Contas Anuais de Governo do Exercício de 2018 do Município de Luciara (Processo n.º 16.738-0/2018).

128. Diante dos argumentos acima expostos, entendo caracterizada a irregularidade classificada como **DA02**, em razão da permanência de deficit de execução orçamentária no valor de **R\$ 2.050.767,69**, com a consequente recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo a adoção medidas preventivas e corretivas de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas, em atendimento ao disposto nos artigos 1º, § 1º; 4º, I, b; e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência no *deficit* de execução orçamentária.

1.3 Irregularidade 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 não foi divulgada no Portal Transparência do Município, contrariando o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO





1.3.1 Análise do Relator.

129. Como é cediço, a transparência foi eleita pela LRF como um dos requisitos para a responsabilidade na gestão fiscal⁵, a ensejar a previsão, em diversos pontos de seu texto, de instrumentos jurídicos, financeiros e contábeis capazes de garantir a plena observância da publicidade em matéria fiscal.

130. Dentre esses instrumentos, destaca-se a exigência de que os entes federativos dêem ampla divulgação aos *planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias*, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (artigo 48).

131. Trata-se de relevante disposição legal tendente a consagrar o princípio da publicidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal) e o direito de acesso à informação (incisos XIV e XXXIII do artigo 5º), cuja implementação exige que o Poder Público mantenha constante divulgação das informações relativas à gestão dos recursos públicos.

132. De fato, conforme leciona Helio Saul Mileski, "*a transparência da Administração Pública é princípio decorrente do atual Estado Social e Democrático de Direito, mostrando-se como um corolário da sociedade contemporânea e fixando-se como a norma central de nossa sociedade*"⁶.

133. Ao transpor essas observações para o caso dos autos, constata-se a violação, pelo ex-Gestor, do seu dever legal de transparência quanto à divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentária vigente no ano de 2019 no Município de Luciara. De se ressaltar que, mesmo no momento do Relatório Técnico de Defesa, a Secex não obteve acesso à LDO no Portal Transparência do Município, conforme o *print* juntado no Doc. Digital n.º 264512/2020

5Art. 1º. [...] § 1o **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, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

6MILESKI, Hélio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC, Belo Horizonte, Ano 1, set. 2010. p. 120.





134. Diante do exposto, alinho-me à Unidade Técnica e ao Ministério Público de Contas para reconhecer configurada a irregularidade **DB08**, o que me faz emitir recomendação ao Poder Legislativo, para que determine ao Chefe do Poder Executivo a divulgação de todas as leis orçamentárias no Portal Transparência do Município, de modo a atender ao artigo 48 da LRF.

1.4 Irregularidade DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_9.

Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

4.1) Insuficiência financeira no valor de R\$ 5.029.149,83 para pagamento de restos a pagar processados e não processados, nas Fontes 00, 01, 18/19/31, 02, 81/83/84, demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, § 1º da LRF. - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

1.4.1 Análise do Relator.

135. Extraí-se do Quociente de Disponibilidade Financeira apurado pela Equipe Técnica a ocorrência de insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar processados e não processados.

136. Ao detalhar a referida insuficiência em uma análise por fonte, constatou-se que o ativo financeiro se revelou insuficiente para cobrir os restos a pagar inscritos nas Fontes **00** – Recursos Ordinários, **01** – Receitas de Impostos – Educação, **18, 19 e 31** – Transferências do FUNDEB, **02** – Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde, e **81/83/84** – Recursos extraorçamentários/precatórios/depósitos judiciais.

137. Acerca deste tema, o artigo 55, inciso III, alínea “b”, itens 3 e 4, da LRF, estabelece que a inscrição de despesas em Restos a Pagar, em qualquer exercício financeiro, depende da existência de disponibilidade de caixa que a comporte. Confira-se:

Art. 55. O relatório conterá: (...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;





4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

138. Ademais, o controle por fonte/destinação de recursos contribui para o atendimento do parágrafo único do artigo 8º e ao artigo 50, ambos da LRF. Confira-se:

Artigo 8º – Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Artigo 50 – Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a **disponibilidade de caixa** constará de registro próprio, de modo que os **recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.**

139. Nesse sentido é pertinente colacionar o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) consagrado em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público⁷:

O controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.

No momento da contabilização do orçamento, deve ser registrado em contas orçamentárias o total da receita orçamentária prevista e da despesa orçamentária fixada por Fonte/Destinação de recursos.

Na arrecadação, além do registro da receita orçamentária e do respectivo ingresso dos recursos financeiros, **deverá ser lançado, em contas de controle, o valor classificado na fonte/destinação correspondente (disponibilidade a utilizar), bem como o registro da realização da receita orçamentária por fonte/destinação.**

Na execução orçamentária da despesa, no momento do empenho, deverá haver a baixa do crédito disponível conforme a fonte/destinação e deverá ser registrada a transferência da disponibilidade de recursos para a disponibilidade de recursos comprometida. Na saída desse recurso deverá ser adotado procedimento semelhante, com o registro de baixa do saldo da conta de fonte/destinação comprometida e lançamento na de fonte/destinação utilizada.

(...)

Dessa maneira, é possível saber a qualquer momento o quanto do total orçado já foi realizado por fonte/destinação de recursos, pois as disponibilidades de recursos estarão controladas e detalhadas nas contas de controles credores.

Na execução orçamentária, a conta “disponibilidade por destinação de recursos” deverá ser creditada por ocasião da classificação da receita

⁷Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014. Portaria STN nº 700, de 10 de dezembro de 2014p.120-123. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios Válido a partir do exercício de 2015





orçamentária e debitada pelo empenho da despesa orçamentária. O saldo representará a disponibilidade financeira para uma nova despesa. A conta “disponibilidade por destinação de recursos utilizada”, por sua vez, deverá iniciar cada exercício com seu saldo zerado.

As contas de “disponibilidades por destinação de recursos” devem estar detalhadas por tipo de fonte/destinação, ou seja, para cada codificação de fonte/destinação criada pelo ente, haverá um detalhamento nessa conta. Com isso é possível identificar, para cada fonte/destinação, o saldo de recursos disponíveis para aplicação em despesas.

Esse detalhamento pode ser feito por meio do mecanismo de contas-correntes contábeis. Nesse caso, o detalhamento das contas de “disponibilidade por destinação de recursos” deve ser por contas-correntes, que identificam a fonte/destinação do recurso.

A vantagem da utilização desse mecanismo consiste na **simplificação do plano de contas, pois, com o uso dos contas-correntes**, são necessárias apenas quatro contas contábeis para controle das fontes/destinações, ficando a fonte/destinação dos recursos evidenciada nos contas-correntes.

140. Destaco, ainda, que o respeito à vinculação dos recursos também é preconizado pela STN no já citado Manual de Demonstrativos Fiscais⁸. Confira-se:

Conforme o MCASP, a natureza da receita orçamentária busca identificar a origem dos recursos segundo seu fato gerador. **Existe, ainda, a necessidade de identificar a destinação dos recursos arrecadados.**

Para tanto, foi instituído o mecanismo denominado **Destinação de Recursos ou Fonte de Recursos**. Destinação de Recursos é o processo pelo qual os recursos públicos são correlacionados a uma aplicação, podendo ser classificada em: **Destinação Vinculada (processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma)**; **Destinação Ordinária (processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades)**. **A criação de vinculações para as receitas deve ser pautada em mandamentos legais** que regulamentam a aplicação de recursos, seja para funções essenciais, seja para entes, órgãos, entidades e fundos. **Outro tipo de vinculação é aquela derivada de convênios e contratos de empréstimos e financiamentos**, cujos recursos são obtidos com finalidade específica. O mecanismo utilizado para controle dessas destinações é a codificação denominada Destinação de Recursos ou Fonte de Recursos. Ela identifica se os recursos são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, indica a sua finalidade. **A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.**

(...).

A vinculação de recursos não se confunde com o montante utilizado para o cumprimento dos diversos limites impostos pela legislação (saúde, educação, etc), os quais possuem suas regras próprias. **A partir das vinculações**

⁸ Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 6ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014.





estabelecidas por lei, a contabilidade deve ser capaz de refletir essas vinculações. Na inscrição deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso.

Desse modo, o demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados.

141. Em análise ao Quadro 5.2 – Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar Poder Executivo – Exceto RPPS, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Luciara não possuía, ao final do exercício de 2019, recursos disponíveis para suportar os restos a pagar inscritos nas Fontes **00, 01, 18, 19 e 31, 02 e 81/83/84**. Confira-se:

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta - Contas 111 (A)	RP Liquidados e Não Pagos - De Exercícios Anteriores (B)	RP Liquidados e Não Pagos - Do Exercício (C)	RP Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (D)	Demais Obrigações Financeiras (E)	Insuficiência Financeira no Consórcio (F)	(In)Disponibilidade de Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados (G) = A - (B + C + D + E - F)	RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício (H)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) (I) = G - H
RECURSOS ORDINÁRIOS									
00 - Recursos Ordinários / não vinculados (I)	R\$ 745.721,58	R\$ 84.604,40	R\$ 425.619,62	R\$ 1.171.475,91	R\$ 1.669.903,87	R\$ 0,00	-R\$ 2.605.882,22	R\$ 286.331,55	-R\$ 2.892.213,77
	R\$ 745.721,58	R\$ 84.604,40	R\$ 425.619,62	R\$ 1.171.475,91	R\$ 1.669.903,87	R\$ 0,00	-R\$ 2.605.882,22	R\$ 286.331,55	-R\$ 2.892.213,77
RECURSOS VINCULADOS									
01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	R\$ 2.593,03	R\$ 23.158,51	R\$ 89.890,69	R\$ 459.183,77	R\$ 216.974,97	R\$ 0,00	-R\$ 786.614,91	R\$ 69.365,82	-R\$ 855.980,73
18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB	R\$ 58.821,47	R\$ 29.252,88	R\$ 1.660,47	R\$ 72.668,25	R\$ 15.031,04	R\$ 0,00	-R\$ 59.791,17	R\$ 0,00	-R\$ 59.791,17
15, 22, 25, 32 - Outros Recursos Vinculados à Educação	R\$ 37.458,68	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 37.458,68	R\$ 233,43	R\$ 37.225,25
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	R\$ 59.612,35	R\$ 30.620,06	R\$ 158.768,08	R\$ 332.388,65	R\$ 222.106,08	R\$ 0,00	-R\$ 684.270,52	R\$ 88.911,26	-R\$ 773.181,78

142. Como bem anotado pela Secex de Receita e Governo, o *deficit* financeiro nessas fontes indica 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.

143. É, pois, dever do Gestor não inscrever em restos a pagar valor superior à disponibilidade financeira da fonte com base na qual inscritos estes. Uma vez inscritos, constitui seu dever, antes de encerrado e consolidado o respectivo exercício financeiro,





promover o cancelamento (quando se tratar de restos a pagar não processados) ou ordenar seu cancelamento no valor legal permitido em lei, qual seja, o valor que supere a disponibilidade financeira existente.

144. E ressalto que não socorre ao Gestor o seu alegado comprometimento em promover a regularização nos exercícios futuros, uma vez que tal conduta consiste em um dever regular do Chefe do Poder Executivo.

145. Por todos os fundamentos destacados, coaduno com a Secex e o MPC para entender que a irregularidade **DB99** remanesceu configurada, em razão da indisponibilidade constatada nas fontes de recursos acima mencionadas.

146. Dessa forma, convém **recomendar** ao Poder Legislativo para que determine ao chefe do Poder Executivo que verifique e controle, por fontes de recursos, os saldos dos restos a pagar, adotando medidas de contingenciamento previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para garantia de seu equilíbrio financeiro-orçamentário, de modo que, ao final do exercício, haja recursos suficientes para cobertura dos restos a pagar em todas as fontes orçamentárias, em observância à destinação e vinculação dos recursos, nos termos do artigo 1º e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.5 Irregularidade 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 sem prévia autorização legislativa, no valor de R\$ 5.457.408,00, em afronta ao art. 167, inc. V, CF e art. 42, Lei nº 4.320/64. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

5.2) *Abertura de crédito adicional especial sem autorização legislativa, no valor de R\$ 733.000,00, em afronta ao art. 167, inc. V, CF e art. 42, Lei nº 4.320/64. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

1.5.1 Análise do Relator.

147. O artigo 42 da Lei Federal n.º 4.320/64⁹ exige que os créditos adicionais sejam autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo. Seguindo a mesma linha, o inciso V do artigo 167 da Constituição da República torna vedada “a abertura de

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





crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

148. Em acréscimo, há possibilidade de que a autorização para abertura de créditos suplementares seja prevista na própria lei orçamentária, por força do § 8º do artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil¹⁰.

149. Pode-se identificar que todas as previsões acima destacadas encontram fundamento no Princípio da Legalidade, também visto nos incisos I e II do artigo 167 da CRFB¹¹, o qual constitui pressuposto lapidar para o Direito Financeiro, a exigir que o Gasto Público seja precedido do regular processo democrático que demonstre a anuência do povo, por meio do sistema representativo parlamentar.

150. Em análise do supracitado inciso V do artigo 167, a utilização do vocábulo “prévia” traz clareza solar para a ordem de atos normativos exigida para a abertura de créditos adicionais: primeiro, são devidamente autorizados por meio de lei, para somente em seguida serem efetivamente “abertos” por decreto do Chefe do Poder Executivo.

151. No caso dos autos, foi evidenciada conduta contrária a esses preceitos, porquanto o ex-Chefe do Poder Executivo de Luciara promoveu a abertura de créditos suplementares no valor total de **R\$ 5.457.408,00** sem que houvesse prévia lei que os autorizasse. Isso porque os referidos créditos foram autorizados somente a partir da publicação das leis municipais 718/2019 e 727/2019, as quais foram aprovadas com pretenso “efeito retroativo”, buscando promover uma espécie de convalidação dos decretos já abertos.

152. Porém, o procedimento adotado no âmbito municipal, no sentido de aprovação posterior dos decretos de abertura, não se mostra suficiente para sanar a irregularidade. Com efeito, a edição de lei após os decretos de abertura de crédito não apenas controverte a hierarquia normativa presente no ordenamento jurídico, como

10 Art. 165 (...). §8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

11 Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;





também traduz uma falta de planejamento da execução de despesas pelo Poder Executivo, evidenciando descontrolado quanto à correta ordenação dos gastos públicos.

153. E nesse ponto se faz pertinente afastar o argumento do ex-Gestor de que outros tribunais de contas teriam admitido condutas semelhantes. De fato, ao se observar com maior atenção o precedente do TCE/MG invocado pela defesa, percebe-se que se tratou de situação excepcional, na qual o projeto de lei havia sido remetido tempestivamente pelo Prefeito, mas foi indevidamente arquivado pela Câmara. Confira-se trecho do aludido julgado:

[...] De acordo com o recorrente, a aprovação tardia do diploma legal decorreu de arbitrário arquivamento do projeto pela Câmara Municipal, o qual foi revertido por força de decisão judicial. Caso fosse confirmada tal circunstância, a tardia aprovação da lei não poderia ser imputada ao gestor municipal, impondo a aceitação da retroatividade e, consequentemente, a aprovação das contas.¹²

154. Contudo, o próprio ex-Prefeito de Luciara não demonstrou que situação semelhante teria ocorrido na municipalidade, de modo que não procede essa justificativa para a edição das leis somente em momento posterior à abertura dos decretos.

155. Assim, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, entendo que a irregularidade **FB02** permaneceu configurada em ambos os subitens (5.1 e 5.2), fazendo-se necessário **recomendar** ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo de Luciara que se abstenha de abrir créditos adicionais sem prévia e específica autorização legislativa, com fulcro no artigo 42 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e no inciso V do artigo 167 da Constituição da República.

1.6 Irregularidade 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 créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação, no valor de R\$ 2.275.071,18, nas Fontes 00, 15, 19, 23 e 24, contrariando o art. 167, II e V, da Constituição Federal c/c art. 43, da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

6.2) *Abertura de créditos adicionais por Superávit Financeiro no valor de R\$ 3.836.817,69, sem recursos disponíveis nas Fontes 00, 01, 02, 18, 19, 24 e 46, contrariando o art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43, da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*





1.6.1 Análise do Relator.

156. O artigo 43 da Lei n.º 4.320/64 elenca as fontes de recursos aptas a lastrearem a abertura de créditos suplementares e especiais, dentre as quais se destacam o excesso de arrecadação e o superavit no exercício anterior, previstos nos incisos I e II, abaixo destacados:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

157. Entende-se por excesso de arrecadação *o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício*, de acordo com o § 3º do artigo supracitado.

158. Neste aspecto, como se observa do § 3º do artigo 43 da Lei Federal n.º 4320/1964, autoriza-se a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, no curso do exercício financeiro, a partir de dois métodos de cálculo: ii) a partir da diferença acumulada mês a mês entre a arrecadação prevista e a efetivamente realizada; ii) a partir do cálculo estatístico da tendência do exercício.

159. Acerca do tema, este Tribunal de Contas, por meio da Resolução de Consulta n.º 26/2015 – TP, fixou o seguinte entendimento:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA N.º 26/2015 – TP Ementa: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES 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 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 (...).

160. Ademais, convém ressaltar que o excesso de arrecadação deve ser analisado por fonte, uma vez que a utilização de recursos de maneira global ignora a vinculação legal ou convencional entre a origem e a aplicação de recursos e, assim, incorre em ofensa ao disposto nos artigos 8º, Parágrafo Único¹³, e 50, inciso I¹⁴, ambos da LRF.

161. Nesse sentido, a Secex considerou inicialmente que foram abertos créditos adicionais sem excesso de arrecadação suficiente no total de **R\$ 690.071,18**. E mesmo que a Equipe Técnica tenha reconhecido na análise de defesa que houve excesso de **R\$ 160.000,00** na fonte 23, ainda assim o resultado foi deficitário em **R\$ 40.000,00** nessa fonte, porque foram abertos créditos adicionais no valor de **R\$ 200.000,00**.

162. Assim sendo, apurou-se ao final ao valor de **R\$ 530.071,18** de créditos sem amparo em excesso de receita, discriminado no quadro abaixo:

13 Art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

14 Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;





Fonte	Receita Prevista	Receita Arrecadada	Excesso/Déficit	Crédito adicional aberto	Crédito aberto sem recursos
15	170.000,00	257.131,71	87.131,71	130.000,00	42.868,29
19	364.000,00	363.326,64	-673,36	25.000,00	25.000,00
23	40.000,00	200.000,00	160.000,00	200.000,00	40.000,00
24	446.000,00	2.481.205,11	2.035.205,11	2.457.408,00	422.202,89
Total					530.071,18

163. Em linha com a Unidade Técnica, reputo que não pode ser acolhido o pleito do Gestor de englobar os recursos da fonte 14¹⁵ (46/47) para embasar os créditos abertos na fonte 23¹⁶, sob pena de ofensa aos já citados artigos 8º e 50 da Lei 4.320/1964, que impõem a consideração individualizada das fontes de recursos.

164. Além disso, o Chefe do Poder Executivo não pode se escudar na tendência do exercício se não demonstrar a metodologia utilizada para a apuração, mormente porque a simples arrecadação a maior em um dado momento não importa que o resultado final será superior ao previsto, devendo haver efetivo acompanhamento simultâneo da receita por fonte.

165. Desse modo, a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, com base nas fontes 15, 19, 23 e 24 não encontrou respaldo de recursos financeiros suficientes. Assim, concluo que a irregularidade descrita no subitem 6.1 foi configurada.

166. Quanto ao segundo achado (FB03 – subitem 6.2), o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP explicita a previsão da Lei 4.320/1964 sobre a possibilidade de utilização do superavit do exercício anterior como fonte de recursos para sustentar financeiramente a abertura de créditos adicionais¹⁷.

167. De acordo com o § 2º do já citado artigo 43 da Lei 4.320/1964, o *superavit financeiro* deve ser compreendido como *a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas*.

15 Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde

16 Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse - Saúde

17 4.3.4. QUADRO DO SUPERÁVIT/ DÉFICIT FINANCEIRO. Superávit Financeiro. Corresponde à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. O superávit financeiro do exercício anterior é fonte de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais, devendo-se conjugar, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, de acordo com o artigo 43 da Lei nº 4.320/1964, caput, § 1º, inciso I e § 2º.





168. Em relação à fonte 46, sobre a qual o Relatório Técnico Preliminar indicava não existir *superavit*, observo que a Secex acolheu os argumentos defensivos para considerar que a fonte 14 possuía saldo de **R\$ 282.881,70** em 31/12/2018, o qual seria suficiente para suportar abertura de créditos adicionais na fonte 46.

169. E esclareço ser possível a utilização dos recursos superavitários da fonte 14 para embasar os créditos abertos nas fontes 1.46 e 1.47 justamente porque essas últimas foram originadas como desdobramentos da primeira, justificando-se a “transferência” de *superavit* nela apurado, conforme orientação emitida por esta Corte aos entes fiscalizados:



Atualização fontes/destinações de recursos (especificação)

Impactos da substituição do código de fonte/destinação 14 pelos códigos 46 e 47:

- A fonte 14 não poderá ser mais utilizada a partir do orçamento de 2019
- Mas ainda poderá conter saldo de ativo financeiro (comprometidos) para pagamento de passivo financeiro referente a restos a pagar de 2018 e anteriores
- Caso tenha restos a pagar, a situação ideal será deixar somente ativo financeiro suficiente para o pagamento dos restos a pagar
- Portanto, caso termine o exercício de 2018 superavitária, o valor do superávit deverá ser transferido para a(s) fonte(s) 46 e/ou 47 em dezembro/2018 ou em janeiro/2019
- Qualquer cancelamento de restos a pagar, o saldo positivo da fonte 14 deverá ser alocado na(s) fonte(s) 46 e/ou 47

170. De outra ponta, remanesceram sem lastro de *superavit* os créditos abertos nas fontes 00, 01, 02, 18, 19 e 24, caracterizando ofensa aos já citados artigos 167, II e V, da CRFB e 43 da Lei 4.320/1964.

171. Além do mais, a irregularidade não é afastada pela alegação de que os créditos foram abertos mas os respectivos recursos não foram utilizados em sua totalidade. Como bem ressaltou a Secex, a impropriedade analisada trata de vício na fase orçamentária da despesa, que não se confunde com o momento posterior de execução orçamentária.





172. Portanto, em consonância com o MPC e com a Secex, há que se concluir pela manutenção integral dos subitens 6.1 e 6.2, com modificação apenas parcial de sua descrição, remanescendo configurada a irregularidade classificada como **FB03**. Cabível, justamente por isso, **recomendação** ao Poder Legislativo que determine ao Chefe do Poder Executivo, para que realize o acompanhamento efetivo da execução das receitas para verificar a possibilidade ou não de abertura de créditos por excesso de arrecadação, bem como para que observe os saldos de cada fonte de recursos ao final do exercício financeiro para abertura de créditos adicionais por superavit financeiro.

1.7 Irregularidade FB09 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_09..

Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

7.1) Na abertura do crédito adicional especial não foi assegurada a compatibilidade com a LDO, contrariando o art. 165, § 7º, CF c/c art. 5º, LRF. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

1.7.1 Análise do Relator.

173. As leis e peças orçamentárias devem se integrar harmonicamente e devem ser completas, de modo que a Lei Orçamentária Anual respeite os ditames constantes nos termos do artigo 165 da CF/88, que assenta:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. [...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

174. Os créditos adicionais são comumente denominados de alterações orçamentárias e estão diretamente relacionados à execução do orçamento, porque





representam, na linguagem orçamentária, alterações qualitativas e quantitativas realizadas no orçamento.

175. Ao longo do exercício, o Poder Executivo detém autorização constitucional para abrir crédito orçamentário não fixado inicialmente na LOA, desde que estas alterações sejam feitas por Lei (artigo 42 da Lei 4.320/1964). Nessa situação de despesa não computada, será o caso de abertura de créditos especiais ou extraordinários.

176. De acordo com a Lei 4.320/1964, a abertura de Créditos Adicionais Especiais serve para autorizar novas despesas, as quais não estavam inicialmente previstas no orçamento (inciso II do artigo 41). Todavia, a circunstância de serem autorizadas já na fase de execução do orçamento não as desobriga do dever de compatibilidade e encadeamento lógico com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, como determinado no artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸ c/c o artigo 165, § 7º, da CRFB.

177. A consequência desse raciocínio é que, sobrevindo a necessidade de criar dotação orçamentária que não guarde adequação com a LDO ou com o PPA, deve-se promover a correlata alteração dessas leis, de modo a preservar a coerência de todas as normas.

178. Nesse sentido, observo que o ex-Gestor reconheceu que o Poder Executivo não adotava a sistemática acima prescrita, no sentido de promover a alteração da LDO e no PPA de modo a compatibilizá-los com a alteração orçamentária promovida pelo crédito adicional especial.

179. Diante do exposto, em consonância com a Secex e o MPC, considero mantida a irregularidade **FB09**, razão pela qual deve ser expedida **recomendação** ao Poder Legislativo para que recomende ao Chefe do Poder Executivo que, ao editar projeto de lei autorizando créditos especiais, se atente ao fato de que esta lei deve dispor sobre as alterações a serem produzidas na LDO e no PPA, para promover a compatibilidade entre as leis orçamentárias.

18 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:





1.8 Irregularidade FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99.

Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

8.1) As metas anuais de resultados nominal e primário não foram previstas na LDO/2019, conforme determina o art. 4º, § 1º da LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

8.2) O demonstrativo de memória e metodologia de cálculo da metas fiscais anuais não foram apresentadas na LDO/2019, nos termos do art. 4º, § 2º, II da LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

1.8.1 Análise do Relator.

180. Ao consultar os documentos encaminhados na prestação de contas via Sistema Aplic, evidenciou-se que não foram previstas as metas de resultado nominal no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, confira-se:

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS METAS ANUAIS 2019

AMF – Demonstrativo I (LRF, art. 4º, § 1º)

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2019				2020				2021			
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	% PIB (a / PIB) x 100	% RCL (a / RCL) x 100	Valor Corrente (b)	Valor Constante	% PIB (b / PIB) x 100	% RCL (b / RCL) x 100	Valor Corrente (c)	Valor Constante	% PIB (c / PIB) x 100	% RCL (c / RCL) x 100
RECEITA TOTAL	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
RECEITAS PRIMÁRIAS (I)	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
DESPESA TOTAL	13.906.375,82	13.181.398,88	0,000	108,323	15.619.465,70	14.805.180,76	0,000	102,025	17.056.847,04	16.167.627,53	0,000	102,025
DESPESAS PRIMÁRIAS (II)	13.496.375,82	12.791.825,42	0,000	105,122	15.129.340,57	14.340.607,18	0,000	98,824	16.521.618,14	15.660.301,55	0,000	98,824
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I) - (II)	-13.496.375,82	-12.791.825,42	0,000	-105,122	-15.129.340,57	-14.340.607,18	0,000	-98,824	-16.521.618,14	-15.660.301,55	0,000	-98,824
RESULTADO NOMINAL	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000
DÍVIDA CONSOLIDADA	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000	0,00	0,00	0,000	0,000

181. Sabidamente, o estabelecimento de metas fiscais de receita, despesa, resultado primário e nominal e montante da dívida em Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, decorre de exigência do artigo 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, cujo enfoque é a gestão fiscal responsável:

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





182. Oportuno registrar que o Manual de Demonstrativos Fiscais aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN contém redação esclarecedora em relação às metas fiscais:

Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira (destaquei).

183. Destaca-se ainda que, com mais contundência, a Lei Federal n.º 10.028/2000 define como infração administrativa contra as leis de finanças públicas a hipótese de se propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias sem que esta contenha referido Anexo de Metas Fiscais:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:[...]
II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual **que não contenha as metas fiscais na forma da lei;** (destaquei).

184. Com esses referenciais normativos, não se evidencia qualquer margem de discricionariedade administrativa quanto a inserção da meta de resultado nominal na legislação municipal (LDO).

185. Dando sequência, cito que a Lei de Responsabilidade Fiscal regula que no Anexo de Metas Fiscais deverão ser 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, e conterà ainda, em especial:

b) demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as metas fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

186. Destaco, portanto, que a ausência de previsão da meta de resultado nominal representou afronta, pelo Poder Executivo Municipal, ao estabelecido no inciso II, do parágrafo 1º, do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

187. Além disso, coaduno com a Unidade de Instrução e com o Ministério Público de Contas no sentido de que a documentação apresentada pelo ex-Gestor não se presta a sanar a irregularidade, porque a retificação da LDO foi promovida somente na vigência





do exercício seguinte, além de não ter sido comprovado que o documento passou pelo crivo do Poder Legislativo Municipal. Desse modo, entendo caracterizado o subitem 8.1.

188. Em relação ao segundo subitem, como o termo sugere, as “metas” são prognoses, que podem ou não acontecer. Todavia, a chance delas se realizarem será maior se forem fixadas segundo as regras previstas na lei de regência de matéria, a qual inclui, dentre outros aspectos, memórias e metodologia de cálculos dos três exercícios anteriores. Ou seja, não se pode admitir o mero arbitramento de valores sem referência real, somente para cumprir as formalidades legais.

189. No caso da LDO/2019 do Município de Luciara, não houve comprovação sobre quais foram as estimativas consideradas para a projeção das receitas e despesas, tampouco constaram documentos ou memórias de cálculo a fim de dar embasamento às metas previstas. E, ao se manifestar nestes autos, o ex-Prefeito Municipal não contribuiu para esclarecer tais circunstâncias, não restando alternativa senão reconhecer também a ocorrência do apontamento descrito no subitem 8.2.

190. Portanto, alinhio-me aos entendimentos técnico e ministerial no sentido de estar configurada a **irregularidade FB99**, em ambos os subitens descritos pela Secex, a ensejar **recomendação** ao Poder Legislativo para determinar ao Chefe do Poder Executivo que estabeleça todas as metas exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal ao remeter o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara Municipal, bem como para que os resultados previstos no Anexo de Metas Fiscais sejam acompanhados da adequada metodologia e memorial de cálculos previstos no artigo 4º, §2, II, da LRF.

1.9 Irregularidade 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).

9.1) *Sonegação de informações a este Tribunal de Contas, deixando de declarar sobre a existência de contratações que subsidiaria a análise das contas no Tópico Pessoal, bem como deixou de enviar documentos dos saldos bancários em 31/12/2019, o que contrariou o 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. - Tópico – 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE*

1.9.1 Análise do Relator.





191. Por meio de ofício circular, a Unidade de Instrução solicitou à Prefeitura Municipal de Luciara informações sobre contratações de cooperativas, OSCIP, OS e outras terceirizações de serviços. Contudo, não obteve resposta até a data de elaboração do Relatório Técnico Preliminar.

192. Quanto a esse fato, o ex-Prefeito argumentou que a Municipalidade teria remetido pelo Sistema Aplic todos os documentos de remessa obrigatória, além de aduzir que não teria havido prejuízo diante da ausência de contratações dessa natureza pelo ente.

193. Sem embargo, os argumentos não merecem acolhimento. É que a existência de cargas de remessa obrigatória pelo Sistema Aplic não exonera os entes fiscalizados de atenderem às solicitações específicas dos órgãos julgadores ou das áreas técnicas do TCE/MT quanto a informações complementares sobre atos relevantes da Administração, a exemplo das contratações solicitadas pela Secex. Sobretudo ao se tratar de documentos pertinentes à emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais de governo do Município.

194. Nesse sentido, convém ressaltar a previsão da Lei Orgânica do TCE/MT acerca da requisição de informações por esta Corte de Contas no exercício de suas competências constitucionais:

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.

195. Desse modo, em sintonia com os entendimentos técnico e ministerial, percebo configurada a **irregularidade MB01**, razão pela qual convém recomendar ao Poder Legislativo que recomende ao Poder Executivo que atenda, a tempo e modo adequados, as solicitações de documentos expedidas por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 2º da Lei Complementar n.º 269/2007 (LOTCE/MT).

1.10 Irregularidade 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).

10.1) As contas anuais de 2019 foram enviadas a este TCE fora do prazo legal, contrariando o art. 70, parágrafo único, da C.F, § 1º do art. 209 da Constituição Estadual e Resolução Normativa TCE nº 36/2012. - Tópico – 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

1.10.1 Análise do Relator.

196. O devido encaminhamento das contas anuais pelo Chefe do Poder Executivo aos Tribunais de Contas consiste em obrigação constitucional que se extrai do inciso I do artigo 71 c/c caput do artigo 75 da CRFB e, conseqüentemente, do §1º do artigo 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso e do parágrafo único do artigo 29 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

197. O TCE/MT, no exercício de sua autonomia organizacional e funcional e do princípio da economicidade, mantém sistemas informatizados para a recepção dos dados e informações dos atos de gestão e de governo que devem ser encaminhados por seus jurisdicionados, com vistas a garantir a tempestividade do parecer prévio que deve emitir nas contas anuais do Chefe do Executivo.

198. Além disso, também visa otimizar as ações fiscalizatórias aptas a contribuir para os processos de tomada de decisão e para a prevenção de legalidade e de atos antieconômicos possivelmente prejudiciais à boa governança, à luz do que dispõem o artigo 36 de sua Lei Orgânica, os §§1º e 2º do artigo 146 do RI/TCE-MT e a Resolução Normativa 36/2012-TP.

199. Esses sistemas possibilitam que seu quadro de auditores e técnicos de controle externo possam, a partir desses dados e informações, realizar as análises de risco, o planejamento de atuação e as ações preventivas adequadas.

200. Em matéria de contas anuais, por força do disposto no *caput*, no inciso IV e no §1º, todos do artigo 1º, da Resolução Normativa n.º 36/2012-TP, este Tribunal de Contas regulamentou a forma eletrônica, via Sistema Aplic, pela qual as contas anuais prestadas devem ser a ele encaminhadas. Confira-se:





Art. 1º Determinar às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das seguintes cargas: [...]

IV. 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.

§ 1º Dispensa-se a remessa física dos processos de contas anuais de governo e de gestão das organizações municipais a partir da competência 2012, bem como de peças de planejamento a partir da competência 2013, os quais deverão ser formalizados de acordo com as regras do Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e mantidos na entidade à disposição do Relator e das equipes de auditoria.

201. Quando o Poder Executivo obsta esse processo de captação de dados e informações, contribui para o retrocesso dessas demais competências constitucionais dos Tribunais de Contas, nacional e internacionalmente assumidas como contributivas à boa governança e à execução das políticas públicas, para além de violar os princípios da legalidade, da publicidade, e da transparência.

202. No presente caso, após análise do Sistema Aplic, constato que as Contas de Governo da Prefeitura de Luciara foram encaminhadas somente em **24/06/2020**, portanto intempestivamente, considerando-se que a data final prevista era **29/05/2020**,

203. Nesse sentido, entendo que as dificuldades do Município quanto à conexão de internet poderiam, em tese, ser consideradas como circunstâncias atenuantes, caso a intempestividade houvesse consumido apenas poucos dias. Contudo, o atraso 25 dias para a remessa de uma das mais importantes cargas do exercício não me parece razoável, até porque, como ressaltado, o prazo previsto no artigo 209 da CE-MT¹⁹ já havia sido dilatado por ato normativo desta Corte, diante da excepcionalidade da pandemia do Coronavírus.

204. Com essas considerações, mantenho a caracterização da irregularidade **MB02**, para a qual cabe **recomendar** ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo a observância dos prazos para a remessa da prestação anual de contas ao TCE/MT, nos termos do artigo 209 da Constituição Estadual.

19 Art. 209 As contas anuais do Prefeito e da Mesa da Câmara ficarão, durante sessenta dias, a partir do dia quinze de fevereiro, à disposição na própria Prefeitura e na Câmara Municipal, após divulgação prevista na Lei Orgânica Municipal, de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da Lei.

§ 1º As contas serão remetidas ao Tribunal de Contas do Estado, pelos responsáveis dos respectivos Poderes, no dia seguinte ao término do prazo, com o questionamento que houver, para emissão do parecer prévio.





2 DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

205. Na manutenção e desenvolvimento do ensino, o Município de Luciara aplicou o montante de **R\$ 3.654.781,83**, equivalente a **31,29%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estaduais e federais, no valor de **R\$ 11.679.080,30**, estando de acordo com o artigo 212, da CRFB, que fixa o mínimo de 25%.

206. Da análise comparativa do exercício anterior, constato que o Município aumentou proporcionalmente os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que no exercício de 2018 a aplicação foi de R\$ 3.330.610,93 da Receita Base de R\$ 10.719.878,65, correspondentes a **31,06%**.

207. Na remuneração dos profissionais do Magistério, o Município aplicou o montante de **R\$ 545.760,44**, equivalentes a **60,12%** dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no valor de **R\$ 907.651,68**, em conformidade com o inciso XII do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, e com o artigo 22, da Lei Federal n.º 11.494/2007.

208. Da análise comparativa do exercício anterior, constato que o Município reduziu a aplicação dos recursos do FUNDEB, uma vez que em 2018, a arrecadação foi de R\$ 817.355,81, ao passo que os gastos com remuneração e valorização dos Profissionais do Magistério foram de R\$ 575.669,33, equivalentes a **70,43%**.

209. Nas ações e serviços públicos de saúde, o Município de Luciara aplicou **R\$ 2.003.678,49**, correspondentes a **18,09%** dos impostos a que se referem o artigo 156 e dos recursos especificados no artigo 158, alínea “b”, inciso I, do artigo 159 e parágrafo 3º, todos da CF/88, no total de **R\$ 11.072.246,49**, em conformidade ao limite mínimo de 15%, estabelecido no inciso III do artigo 77 do ADCT.

210. Da análise comparativa do exercício anterior, constato que o Município reduziu os gastos nas ações e serviços públicos de saúde, uma vez que em 2018, a aplicação fez o valor de R\$ 1.960.786,47 da Receita Base no valor de R\$ 10.149.877, correspondentes a **19,31%**.





211. Na despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, após análise da irregularidade gravíssima **AA04**, foram aplicados **R\$ 7.678.165,76**, correspondentes à **54,28%** da Receita Corrente Líquida de **R\$ 14.144.332,35**, situando-se, portanto, **acima** do percentual máximo de 54%, fixado pelo artigo 20, alínea “b”, do inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000.

212. Já na despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal, foram aplicados **R\$ 472.724,00**, correspondentes a **3,34%** da mesma base de cálculo, ficando dentro do limite de 6%, fixado pelo artigo 20, alínea “a”, do inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000.

213. O total de gastos com pessoal do Município foi de **R\$ 8.150.889,76** correspondentes a **57,62%** da RCL, assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no artigo 19, inciso III, da LRF.

214. No repasse ao Poder Legislativo, o Município transferiu **R\$ 718.000,00**, o equivalente a **6,57%** da receita base arrecadada no exercício anterior, que totalizou **R\$ 10.927.168,97**, em conformidade com o limite constitucional, que é de 7%, cumprindo, assim, o artigo 29-A, da CRFB.

2.1 Síntese da Observância dos Principais Limites Constitucionais e Legais

215. O Quadro abaixo sintetiza os percentuais alcançados:

OBJETO	NORMA	LIMITE PREVISTO	PERCENTUAL ALCANÇADO
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	CF: art. 212	Mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.	31,29%
Remuneração do Magistério	Lei nº 11.494/2007: art. 22.	Mínimo de 60% dos Recursos do FUNDEB	60,12%
Ações e Serviços de Saúde	CF: art. 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT	Mínimo de 15% da receita de impostos referente ao art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal.	18,09%
Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo	LRF: art. 20, inciso III, alínea “b”.	Máximo de 54% sobre a RCL.	54,28%





Despesa com Pessoal do Poder Legislativo	LRF: art 20, inciso III, "a".	Máximo de 6% sobre a RCL	3,34%
Despesa Total com Pessoal do Município	LRF: art. 19, inciso III.	Máximo de 60% sobre a RCL.	57,62%
Repasse ao Poder Legislativo	CF: art. 29-A.	Máximo de 7% sobre a Receita Base	6,57%

3 DO DESEMPENHO FISCAL

216. Na arrecadação das receitas orçamentárias (exceto intraorçamentárias), que foi na ordem de **R\$ 18.726.991,79**, os dados da série histórica demonstram um **acréscimo** de arrecadação no importe de **R\$ 4.842.754,75**, se comparado a arrecadação de 2018 no valor de R\$ 13.884.239,04.

217. As receitas próprias perfizeram o valor de **R\$ 694.629,76**, atingindo o percentual de **4,26%** da receita total do Município, já descontada a contribuição ao FUNDEB, representando um **aumento** dessas receitas em relação ao exercício de 2018, no valor de R\$ 680.167,01.

218. No exercício sob análise não foram recebidos valores a título de dívida ativa. Desse modo, é pertinente **recomendar** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Chefe do Poder Executivo de Luciara que promova ações no sentido de incrementar a cobrança da dívida ativa, de forma a elevar a arrecadação municipal.

219. Na execução orçamentária, comparando a receita arrecadada ajustada de **R\$ 20.771.739,38** com a despesa realizada ajustada de **R\$ 22.822.507,07**, o Município apresentou **deficit de execução orçamentária**, na ordem de **R\$ 2.050.767,69**.

220. Ademais, apresentou um aumento do saldo da dívida flutuante em **R\$ 1.040.277,77**, visto que o saldo referente aos Restos à Pagar de 2019 foi de **R\$ 3.569.268,80**, enquanto o saldo do exercício de 2018 havia registrado o valor de **R\$ 2.528.991,03**.

221. Demonstrou, ainda, capacidade financeira insuficiente para saldar os compromissos, visto que possui **R\$ 2.036.722,03** a título de disponibilidade financeira





bruta, e os Restos a Pagar Processados, Restos a Pagar Não Processados e demais obrigações financeiras, perfazem o total de **R\$ 6.223.317,24**.

4 INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO – IGFM -TCE/MT.

222. A Secex de Receita e Governo informou que não divulgará o IGF-M deste exercício devido a “impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo, podendo existir alterações nos índices nas fases de instrução e análise das manifestações de defesa”. Contudo, registrou que o índice de 2019 irá compor a série histórica para o exercício seguinte.

5 DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO

223. Do conjunto de aspectos examinados, resalto que o Gestor foi diligente ao aplicar os recursos na área da saúde e da educação, obedecendo aos percentuais mínimos constitucionais.

224. De igual modo, os repasses ao Poder Legislativo ocorreram até o dia 20 de cada mês, assim, em consonância ao disposto no artigo 29-A, parágrafo 2º, inciso II, da CRFB.

225. Por outro lado, destaco que as despesas com pessoal do Poder Executivo foram realizadas em desconformidade com os limites estabelecidos na Lei Complementar n.º 101/2000. Além disso, o ente obteve resultado deficitário na execução orçamentária.

226. Anoto que as irregularidades caracterizadas, sobretudo aquelas de natureza gravíssima, têm o condão de ensejar a emissão de juízo contrário à aprovação, porque comprometeram a execução orçamentária do Município de Luciara, e ensejaram desrespeito à limitação constitucional e legal de gastos com pessoal do Poder Executivo.

227. Ademais, consoante entendi da análise comparativa entre os Pareceres Prévios 07/2018 - TP e o 02/2020 – TP, houve reincidência nas duas irregularidades





AA04 e DA02, as quais já haviam ocasionado a emissão de Parecer Prévio Contrário a aprovação para as contas do exercício de 2018. Desse modo, havendo reiteração nos mesmos apontamentos, não vislumbro outra conclusão senão reafirmar a conclusão adotada anteriormente.

228. Feitas essas ponderações e considerando o conjunto dos elementos presentes nas contas, considero adequada a manifestação pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Luciara, relativas ao exercício 2019, com recomendações.

III. DISPOSITIVO DO VOTO

229. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 6.400/2020, de autoria do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e tendo em vista o que dispõe o artigo 31 da Constituição da República, o artigo 210, da Constituição Estadual, o inciso I do artigo 1º e o artigo 26, todos da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007, e, **VOTO** no sentido de emitir **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura de Luciara**, exercício de 2019, sob a gestão do **Sr. Fausto Aquino de Azambuja Filho**.

230. **Voto**, também, no sentido de recomendar ao Poder Legislativo do Município de Luciara para que, quando da deliberação destas Contas Anuais de Governo, determine ao Chefe do Poder Executivo que:

- i) Observe os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar n.º 101/2000, principalmente aqueles constantes no artigo 20, inciso III, alínea “b”, e adote as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da CRFB de forma a eliminar o percentual excedente ao limite legal;
- ii) Adote medidas preventivas e corretivas de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas, em atendimento ao disposto nos artigos 1º, § 1º; 4º, I, b; e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência no *déficit* de execução orçamentária.





- iii) Divulgue de todas as leis orçamentárias no Portal Transparência do Município, de modo a atender ao artigo 48 da LRF
- iv) Verifique e controle, por fontes de recursos, os saldos dos restos a pagar, adotando medidas de contingenciamento previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para garantia de seu equilíbrio financeiro-orçamentário, de modo que, ao final do exercício, haja recursos suficientes para cobertura dos restos a pagar em todas as fontes orçamentárias, em observância à destinação e vinculação dos recursos, nos termos do artigo 1º e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- v) Se abstenha de abrir créditos adicionais sem prévia e específica autorização legislativa, com fulcro no artigo 42 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e no inciso V do artigo 167 da Constituição da República
- vi) Realize o acompanhamento efetivo da execução das receitas para verificar a possibilidade ou não de abertura de créditos por excesso de arrecadação, bem como para que observe os saldos de cada fonte de recursos ao final do exercício financeiro para abertura de créditos adicionais por superavit financeiro.
- vii) Na edição do projeto de lei autorizando créditos especiais, se atente ao fato de que esta lei deve dispor sobre as alterações a serem produzidas na LDO e no PPA, para promover a compatibilidade entre as leis orçamentárias.
- viii) Estabeleça todas as metas exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal ao remeter o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara Municipal, bem como para que os resultados previstos no Anexo de Metas Fiscais sejam acompanhados da adequada metodologia e memorial de cálculos previstos no artigo 4º, §2, II, da LRF.





ix) Atenda, a tempo e modo adequados, as solicitações de documentos expedidas por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 2º da Lei Complementar n.º 269/2007 (LOTCE/MT).

x) Observe os prazos para a remessa da prestação anual de contas ao TCE/MT, nos termos do artigo 209 da Constituição Estadual e dos atos normativos desta Corte.

xi) Promova ações no sentido de incrementar a cobrança da dívida ativa, de forma a elevar a arrecadação municipal.

231. 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.

232. 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.

233. É como voto.

Tribunal de Contas, em 12 de março de 2021.

LUIZ CARLOS PEREIRA²⁰

Conselheiro Interino

(Portaria 009/2017, DOC TCE/MT de 24/01/2017)

20 Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

