



PROCESSO	:	8.855-2/2019 (PRINCIPAL) 11.730-7/2020
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPUTANGA
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO EXERCÍCIO DE 2019
RESPONSÁVEL	:	JOEL MARINS DE CARVALHO
RELATOR	:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO MOISES MACIEL

Sumário

SUMÁRIO	44
II – RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO.....	45
II.1. DO CONTROLE EXTERNO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO:	45
II.2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E FISCAIS:	46
II.3. DO DESEMPENHO FISCAL:	48
II.4. DO ORÇAMENTO DE SEGURIDADE SOCIAL:.....	48
II.5. DO MÉRITO DAS CONTAS:.....	50
II.5.1. ANÁLISE DO RELATOR DAS IRREGULARIDADES SANADAS PELO CORPO TÉCNICO:.....	52
a) <i>Da irregularidade relativa à ausência de transparência (irregularidade 1, DB08):.....</i>	52
b) <i>Da irregularidade relativa à abertura de R\$ 8.684,27 em créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela Lei nº 1.329/2018 – LOA/2019 (irregularidade 2, FB02):</i>	54
c) <i>Da irregularidade referente à Abertura de R\$ 1.808.415,79 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 22 e 46 (irregularidade 3, FB03):.....</i>	57
II.5.2. ANÁLISE DO RELATOR DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELO CORPO TÉCNICO:	58
a) <i>Da indisponibilidade de caixa para pagamento de demais obrigações financeiras nas fontes de recursos 80, 83, 84, no montante de R\$ 1.317,62 (Irregularidade 2, item 2.1, DB99):</i>	59
b) <i>Do Descumprimento da meta de Resultado Primário fixado no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 1.303/2018 LDO/2019 (irregularidade 2, item 2.2, DB99):</i>	64
c) <i>Da elaboração da LOA de forma incompatível com as metas de resultado primário estabelecidas na LDO, contrariando o art. 5 da LRF (Irregularidade 5, item 5.1, classificada como FB13):</i>	70
d) <i>Das metas de resultado primário e nominal não atendem a metodologia definida pelo art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF (irregularidade 6, FB99).</i>	76
II.6. ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS:	80
III. DISPOSITIVO	84



II – RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

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

96. 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.

97. 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.
98. 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 afinação 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:

99. O Município de Araputanga, no que concerne limite da **dívida consolidada líquida** (DCL) de 1,2 (um inteiro e dois décimos) vez da Receita Corrente Líquida (RCL),



estabelecido no art. 3º, inciso II da Resolução Normativa nº 40/2001 do STN, apresentou resultado significativamente menor, indicando o cumprimento do limite legal.

100. Da mesma forma, o Município cumpriu o limite legal estabelecido no artigo 7º, incisos I e II da Resolução Normativa nº 43/2001 Resolução do Senado Federal.
101. **Na educação**, o Município aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nesse exercício, o correspondente a **28,73%** 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.
102. O Município destinou ao **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB** o percentual de **73,08%** 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.
103. **Na saúde**, o Poder Executivo aplicou o percentual de **25,18%** 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.
104. **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\$ 24.100.115,57 o correspondente a **53,71% da RCL**.
105. **Os repasses ao Poder Legislativo**, não foram superiores aos limites fixados no art. 29-A, §2º, inciso III da Constituição da República de 1988.



II.3. DO DESEMPENHO FISCAL:

106. 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\$ 41.923.331,73, o que equivale a **72,34%** do total de receita orçamentária arrecadada de R\$ 57.851.522,22.
107. A **receita tributária própria** em relação ao total de receita corrente alcançou o percentual de **10,37%**.
108. A série histórica das receitas orçamentárias **evidenciou um crescimento expressivo** no período de 2015-2019, equivalente **23,1%** do total da receita orçamentária.
109. **Na execução orçamentária**, na relação entre receita arrecadada e despesa realizada pelo Município, constata-se **superávit** no resultado orçamentário de **R\$ 5.939.608,06**.
110. **No resultado financeiro**, o Município apresentou suficiência financeira no valor de R\$ 4.026.452,83 considerando todas as fontes de recursos.

II.4. DO ORÇAMENTO DE SEGURIDADE SOCIAL:

111. Por meio do protocolo 117307/2020, 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.



112. Da análise da previdência social dos servidores do **Município de Araputanga, verifica-se que esses estão vinculados ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Araputanga/MT**, não sendo constatados outros Regimes Próprios de Previdência Social.
113. Constatou-se que, com base na Declaração de Veracidade das Contribuições Previdenciárias, enviado via Sistema Aplic, o município **não apresentou inadimplências nas contribuições previdenciárias.**
114. **Na relação de receita e despesa**, percebe-se que as receitas arrecadadas superam as despesas liquidadas no exercício em análise, estando de acordo com as informações prestadas pelo Município.

Receita Arrecadada	6.785.554,77
Despesa Liquidadas	3.176.258,04

115. Isso representa que no exercício de 2019 a Prefeitura Municipal de Araputanga cumpriu com as obrigações relativas as contribuições previdenciárias.
116. Ainda, constatou-se **adimplemento nos parcelamentos devidos ao Fundo Previdenciário Municipal** no exercício, com base no documento obtido pelo *Cadprev*. Contudo, também, foram identificadas parcelas pagas em atraso.
117. Quanto ao **Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)**, que atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados, verificou-se que o Município de Araputanga, por meio do CRP nº 988989-186239, encontra-se **REGULAR**.
118. A Secex de Previdência não apontou irregularidades atinentes aos atos governamentais no âmbito de previdência. Além disso, o Município de Araputanga não foi selecionada na amostragem e análise da gestão atuarial nas contas de governo.



119. Com base nessas informações técnicos, alinhando-me com a Secex de Previdência e com entendimento do Ministério Público de Contas no sentido de **DETERMINAR** a abertura de **Tomada de Contas Ordinária**, pela Secex competente, com a finalidade de apurar o montante devido de juros gerados pelo atraso no pagamento das contribuições parte patronal e dos servidores, do exercício de 2019, de janeiro a dezembro e pelo atraso no pagamento da parcela 49, do acordo de parcelamento 711/2015, bem como identificar o responsável que deu causa, nos termos da Súmula 01/2013.

II.5. DO MÉRITO DAS CONTAS:

120. Os presentes autos cuidam da prestação de contas do município de Araputanga, exercício 2019, sob a gestão do Senhor Joel Martins de Carvalho. A Secex de Receita e Governo ao fiscalizar os balanços orçamentários, financeiros e patrimoniais detectou 6 (seis) inconformidades, especificamente, quanto ao processo legislativo da Lei Orçamentária Anual; o quociente de disponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar; alterações orçamentárias por recursos inexistentes, e; incompatibilidade das metas fiscais com a metodologia exigida, capituladas nos seguintes termos:

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) *Ausência de publicação em meio oficial e no Portal Transparência dos anexos obrigatórios da Lei Municipal nº 1.329/2018 que estima a receita e fixa a despesa do Município de Araputanga para o exercício financeiro de 2019.* - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

2) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. 2.1) *Indisponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar nas fontes de recursos 80, 83, 84, no montante de **R\$ 1.317,62** em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.* - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA



PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR 2.2) Descumprimento da meta de Resultado Primário fixado no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 1.303/2018 – LDO/2019 – Valor Corrente. - Tópico - 8.1. RESULTADO PRIMÁRIO

3) 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).

3.1) Abertura de **R\$ 8.684,27** em créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela Lei nº 1.329/2018 – LOA/2019, em descumprimento ao disposto no art. 167, inc. V, Constituição Federal e no art. 42, Lei 4.320/64. - Tópico - 5.1.3.1.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4) 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). 4.1) Abertura de

R\$ 1.808.415,79 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 22 e 46 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964). - Tópico -5.1.3.1. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

5) 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). 5.1) A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário estabelecidas na LDO, contrariando o art. 5. da LRF. - Tópico - 5.1.3. **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

6) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. 6.1) As metas de resultado primário e nominal não atendem a metodologia definida pelo art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF. - Tópico - 5.1.2. **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO**

121. Regularmente citado, o Chefe do Poder Executivo Municipal apresentou manifestação (**Documento Digital nº 178619/2020**) quanto às irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico. Após análise da defesa, a Secex de Receita e Governo, por meio do Relatório Técnico de Defesa (**Documento Digital nº 233630/2020**), concluiu pelo **saneamento** de 3 (três) irregularidades, referentes à:



(i) Ausência de publicação em meio oficial e no Portal Transparência dos anexos obrigatórios da Lei Municipal nº 1.329/2018 que estima a receita e fixa a despesa do Município de Araputanga para o exercício financeiro de 2019 (1.1); (ii) Abertura de R\$ 8.684,27 em créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela Lei nº 1.329/2018 – LOA/2019, em descumprimento ao disposto no art. 167, inc. V, Constituição Federal e no art. 42, Lei 4.320/64 (3.1); (iii) Abertura de R\$ 1.808.415,79 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 22 e 46 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964) (4.1).

II.5.1. ANÁLISE DO RELATOR DAS IRREGULARIDADES SANADAS PELO CORPO TÉCNICO:

122. Regularmente citado, o Prefeito Municipal apresentou defesa. Após detida análise dos argumentos apresentados pelo Gestor, a Secex conclui por sanar 3 (três) irregularidades, classificadas nos seguintes termos descritos abaixo:

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) 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).

3.1) SANADO

4) 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).

4.1) SANADO

a) Da irregularidade relativa à ausência de transparência (irregularidade 1, DB08):

123. A irregularidade restou caracterizada pelo fato de que, comparando com as informações fornecidas no Acompanhamento Simultâneo, a Lei Orçamentária Anual-LOA referente ao exercício de 2019, Lei Municipal nº 1.329/2018, disponibilizada no Portal Transparência do Município não teria ocorrido na sua integralidade.



124. O Gestor, em sua defesa assegurou que o Município não descumpriu cometeu a irregularidade caracterizada como “1.1) Ausência de publicação em meio oficial e no Portal Transparência dos anexos obrigatórios da Lei Municipal nº 1.329/2018 que estima a receita e fixa a despesa do Município de Araputanga para o exercício financeiro de 2019”. Alegando que, na forma do artigo 48 da LOA o acesso à integralidade das informações dar-se-á com exclusividade em meios eletrônicos de acesso público. Vejamos:

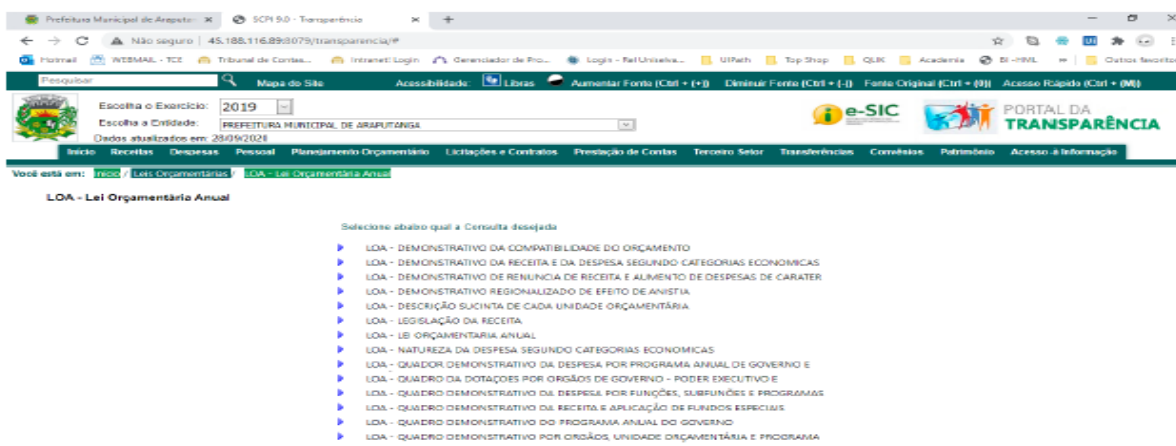
Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

(...)

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

(...)

125. Destacou, ainda, o Gestor do Município, que o artigo 48 estabelece que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, para os quais deverão ser dada ampla divulgação. Ao final, informou que a publicidade do corpo da Lei foi efetuada no Jornal Oficial dos Municípios e que todos os anexos da referida Lei encontram-se disponibilizados no Portal Transparência do Município, demonstrando por meio desse *print*:





126. A Secex Receita e Governo, após análise dos argumentos da defesa concluiu que restou sanada a esta irregularidade. O Ministério Público de Contas, por sua vez, acompanhou o entendimento da unidade Instrutiva e opina pelo afastamento da irregularidade.
127. Compartilho com os entendimentos técnico e ministerial, uma vez que o inciso II do art. 48 da LOA estabeleceu que a divulgação da LOA em meio oficial não requer que esta seja efetuada em sua integralidade, inclusive com os anexos, em razão da própria dificuldade ou mesmo inviabilidade de se efetuar tão larga publicidade.
128. Constato que, **a lei foi divulgada de forma acessível aos interessados**, e que não subsiste materialmente, e nem formalmente, a ausência de publicação dos anexos obrigatórios, asseguro que todos foram devidamente publicados e divulgados, o que significa dizer que o Município cumpriu com todos os pressupostos constitucionais e legais exigidos para promulgar a Lei Orçamentária Anual, consoante art. 37 da Constituição da República de 1988.
129. Ante o exposto, em consonância com o entendimento técnico e ministerial, proponho o **SANEAMENTO** da irregularidade caracterizada como: 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) Ausência de publicação em meio oficial e no Portal Transparência dos anexos obrigatórios da Lei Municipal nº 1.329/2018 que estima a receita e fixa a despesa do Município de Araputanga para o exercício financeiro de 2019.

b) Da irregularidade relativa à abertura de R\$ 8.684,27 em créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela Lei nº 1.329/2018 – LOA/2019 (irregularidade 2, FB02):

130. A Secex de Receita e Governo ao avaliar as alterações orçamentárias evidenciou



que foi realizada a abertura de **R\$ 8.684,27 em créditos adicionais** suplementares acima do limite estabelecido pela Lei Municipal nº 1.329/2018 (LOA/2019), em desconformidade com o disposto no artigo 167, inciso V, Constituição da República de 1988, classificando a irregularidade como FB02.

131. O Prefeito Municipal, em sua defesa, argumentou que o apontamento se apresenta, matematicamente insignificante, representando **0,058%** do valor autorizado para abertura de créditos suplementares. Além disso, informou que foi autorizado ao limite por meio das Leis Municipais nº 1.362/2019 e 1.376/2019, o acréscimo de 10% (dez por cento).
132. Após analisar a defesa do Responsável, a Secex verificou que as referidas leis acobertam a abertura dos créditos suplementares, motivo pelo qual concluiu pelo saneamento da irregularidade. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico e opinou pelo saneamento da irregularidade.
133. A Lei Municipal nº 1.329/2018 (LOA/2019) estabeleceu em seu artigo 4º os parâmetros para as alterações orçamentárias:

Art. 4º - Ficam os Poderes Executivo e Legislativo autorizados, nos termos da Constituição Federal e da legislação federal em vigor, a:

I – Abrir créditos adicionais e suplementares, **até o limite de 30%** (trinta por cento) da despesa orçada utilizando como fonte de recursos a anulação parcial ou total de dotações, nos termos do artigo 43 da Lei 4.320/64.

II – Abrir créditos suplementares provenientes de Superávit Financeiro verificado em exercícios anteriores, nos termos do artigo 43 da Lei 4.320/64.

III – Abrir créditos suplementares à conta de recursos provenientes de excesso de arrecadação de convênios, não previstos na receita do orçamento, desde que respeitados os objetivos e metas da programação aprovada nesta lei.

IV – Abrir créditos suplementares à conta de recursos provenientes de excesso de arrecadação, considerada a tendência do exercício. V – Contingenciar parte das dotações, quando a evolução da receita comprometer os resultados previstos.

134. No caso, a Lei nº 1.329/2018 (LOA/2019) autorizou a abertura de crédito suplementar até o limite de 30% da despesa orçada (R\$49.735.946,00), o que significa o total de R\$ 14.920.783,80. Porém, no exercício de 2019, o Município efetuou alterações



orçamentárias que somam o valor de R\$14.929.468,07, o que conforme a tabela abaixo, o valor de R\$ 8.684,27 estaria acima do limite.

Total dos créditos abertos por decretos	14.929.468,07
Total autorizado na Lei nº 1.329/2018	14.920.783,80
Valor de créditos abertos sem amparo legal	8.684,27

135. Contudo, o Município, por meio da Lei Municipal nº 1.362/2019, alterou o limite de 30% fixado pela **Lei Municipal 1.329/2018**, autorizando a abertura de crédito suplementar até o limite de **35%** da despesa orçada, ou seja, até o valor de R\$ 17.707.581,10.
136. Posteriormente, o Município, por meio da **Lei Municipal nº 1.376/2019**, alterou mais uma vez o limite para abertura de créditos, autorizando até o limite de **40%** da despesa orçada, o que equivale o valor de R\$ 19.894.378,40.
137. Com essas alterações legislativas, verifica-se que o Município cumpriu com o disposto no artigo 167, inciso V, da Constituição da República de 1988 e o art. 42 da Lei 4.320/64, vez que o valor total dos créditos abertos por decretos representam o percentual de **30,02%** da despesa orçada, ou seja, abaixo do limite.
138. Acentuo que, o apontamento técnico decorreu exclusivamente da **ausência de envio das Lei Municipais que autorizaram as alterações do limite para abertura de créditos por parte do Município**. Assim, faz-se necessário **RECOMENDAR** ao Poder Legislativo que determine ao Chefe do Poder Executivo que encaminhe por meio do Sistema Aplic as leis inerentes à abertura de créditos adicionais a fim de não restringir a análise do controle externo.
139. Outro ponto, quanto ao limite de **40%** estabelecido para abertura de créditos, merece uma importante ressalva, visando a tutela do equilíbrio financeiro do ente. Razão pela qual, filio-me a postura adotada pelo Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, ao Relatar as Constas Anuais de Governo de São José dos Quatro Marcos, exercício



2017 (Processo nº 17.666-4/2017, Parecer Prévio nº 101/2018-TP), no sentido de **considerar excessiva a autorização na Lei Orçamentária para a abertura de até 40% (trinta por cento) de créditos adicionais, em razão desse limite tem potencial para comprometer o planejamento e prejudicar o exercício, pelo Poder Legislativo, e sua função de autorizador de despesa.** Cumpre, portanto, **RECOMENDAR** ao Poder Legislativo ao julgar essas contas anuais de governo, determine ao Chefe do Poder Executivo que na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2021, em conjunto com o Poder Legislativo, **reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze inteiros percentuais).**

140. Pelo exposto, acompanho o entendimento técnico e ministerial, no sentido de propor voto pelo **SANEAMENTO** a 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). 3.1) Abertura de **R\$ 8.684,27** em créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela Lei nº 1.329/2018 – LOA/2019. E, proponho VOTO pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Legislativo para que, quando do julgamento destas contas anuais, determine ao Chefe do Poder Executivo que:

a) **ENCAMINHE** por meio do Sistema Aplic as leis inerentes à abertura de créditos adicionais a fim de não restringir a análise do controle externo.

b) **REDUZA**, na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2021, o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze inteiros percentuais).

c) Da irregularidade referente à Abertura de R\$ 1.808.415,79 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 22 e 46 (irregularidade 3, FB03):



141. A Secex Receita e Governo, preliminarmente, evidenciou que foram abertos R\$ 1.808.415,79 em créditos adicionais por superávit financeiro nas fontes 22 e 46, acima do superávit financeiro apresentado na referidas fontes.
142. Em contrapartida, após a defesa apresentada pelo Prefeito, restou demonstrado que, quanto à suposta inexistência de superávit financeiro na Fonte 46, o ente federado possuía R\$ 2.103.723,57 de *superávit* financeiro na Fonte 14, valor esse que supre integralmente o superávit utilizado para abertura do crédito adicional na Fonte 46, consoante **fls. 34 do Documento Digital nº 178619/2020**.
143. Já, quanto à Fonte 22, o Município comprovou que possuía R\$ 65.463,19 de recursos do Convênio de Transporte Escolar junto ao Estado de Mato Grosso que estavam equivocadamente classificada na fonte 1.15, tal recurso foi reclassificado no dia 2 de janeiro de 2019 para fonte 1.22, conforme fls. 38 do Documento Digital nº 178619/2020, demonstrando o Superávit financeiro em ambas as fontes.
144. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico no sentido de afastar a irregularidade FB03.
145. Desta forma, em consonância com os entendimento técnico e ministerial, proponho o **SANEAMENTO** da 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). 4.1) Abertura de **R\$ 1.808.415,79** em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 22 e 46.

II.5.2. ANÁLISE DO RELATOR DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELO CORPO TÉCNICO:



146. A Secex de Receita e Governo, concluiu pela **manutenção** de 3 (três) irregularidades, sendo que 1 (uma) modificada e alterada:

2) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) Indisponibilidade de caixa para pagamento de demais obrigações financeiras nas fontes de recursos 80, 83, 84, no montante de R\$ 1.317,62 em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.

2.2) Descumprimento da meta de Resultado Primário fixado no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 1.303/2018 LDO/2019 – Valor Corrente.

5) 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).

5.1) A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário estabelecidas na LDO, contrariando o art. 5 da LRF.

6) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

6.1) As metas de resultado primário e nominal não atendem a metodologia definida pelo art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF.

a) Da indisponibilidade de caixa para pagamento de demais obrigações financeiras nas fontes de recursos 80, 83, 84, no montante de R\$ 1.317,62 (Irregularidade 2, item 2.1, DB99):

147. A Secex Receita e Governo, ao analisar a disponibilidade financeira do Município, identificou equilíbrio financeiro, ou seja, existência de recursos financeiros suficientes para pagamentos dos Restos a Pagar Processados e Não Processados.

148. Todavia, ao analisar individualmente as fontes de recurso, verificou a **indisponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar em 3 (três) fontes de recursos, 80, 83 e 84, totalizando R\$ 1.317,62 de indisponibilidade**, em dissonância com o art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/00.

149. Ao manifestar defesa, o Gestor Municipal afirmou a irrelevância material deste apontamento, isso porque o valor de **R\$ 1.317,62 significa 0,0029% da Receita Corrente Líquida**, o que demonstra que a indisponibilidade de caixa se demonstra



insignificante e com baixíssimo potencial ofensivo ao equilíbrio das contas públicas.

150. Em Relatório Técnico de Defesa, a Secex manteve a irregularidade alterando a descrição do achado para: *"Indisponibilidade de caixa para pagamento de demais obrigações financeiras nas fontes de recursos 80, 83, 84, no montante de R\$ 1.317,62 em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF"*, alterando o termo **"pagamento de restos a pagar nas fontes"** para **"pagamento de demais obrigações financeiras nas fontes"**.
151. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico no sentido de manter a irregularidade, entendendo que embora o valor seja exíguo e foi quitado em janeiro de 2020, o gestor reconheceu a indisponibilidade, por isso deve ser mantida.
152. Destaco que, a análise dessa irregularidade se fundamentaram nas diretrizes e regras consignadas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 9ª Edição, ANEXO 5 – DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E ODS RESTOS A PAGAR, Item 04.05.01.02, que disciplina: *A disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados permite que se avalie a inscrição em Restos à Pagar também de forma individualizada, em cumprimento ao disposto no art. 55, inciso III, alíneas "a" e "b" da LRF.*
153. Ainda, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª Edição, página 138: *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.*
154. Anoto que, 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.



155. Assim, a inscrição de Restos a Pagar não processados deve observar, ainda, a individualização por credor e a identificação das fontes de financiamento de despesas, esse mecanismo de fonte/destinação de recurso é obrigatório, consoante art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, ambos LRF.
156. A meu entender, a indisponibilidade de caixa para pagamento me levaria a manter tal irregularidade. **Contudo**, o valor sem cobertura nas fontes 80,83 e 84 equivale ao montante de R\$ 1.317,62, o que significa 0,0029% da RCL. **Assim, a razoabilidade me leva a evocar o princípio da insignificância, oriundo o Direito Penal, com extensão em várias searas, que se presta à extinguir a tipicidade dos atos que produzam danos ínfimos sobre o bem jurídico protegido.**
157. Apesar da violação da norma legal, tendo em vista a irrelevância da indisponibilidade apurada – 0,0029% da RCL - **entendo concebível a aplicação do Princípio da Insignificância**, segundo o qual a análise da periculosidade de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado.
158. Pontuo que, a partir da sistemática da tipicidade, é possível sustentar que a presente irregularidade, não obstante o preenchimento dos requisitos da tipicidade formal (subsunção do fato das três fontes apresentarem indisponibilidade de caixa para pagamento de demais obrigações), não o faz sob a ótica da relevância ou lesividade, a caracterizar uma inconformidade, **o que significa dizer que a irregularidade é atípica por preencher apenas a tipicidade formal.**
159. Tanto é, que, **o Município apresentou equilíbrio financeiro**, ou seja, existência de recursos financeiros suficientes para pagamentos dos Restos a Pagar Processados e Não Processados. Sendo a indisponibilidade de caixa específica para as fontes 80,83 e 84.
160. Ressalta-se que, a possibilidade de aplicação da insignificância deve ser verificada



tendo levando em consideração a **particularidade de cada caso concreto**. Nas situações em que se verifique que o prejuízo causado ao bem jurídico tutelado é mínimo, a tipicidade da conduta pode ser afastada. Não se pode deixar de observar a boa-fé dos gestores, aplicando sempre a medida razoável e proporcional com as circunstâncias de cada caso.

161. Com efeito, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, para que se desconfigure uma conduta formalmente típica é necessário que ocorra: **a)** a mínima ofensividade da conduta do agente; **b)** nenhuma periculosidade social da ação; **c)** o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e **d)** a inexpressividade da lesão jurídica provocada¹.
162. Para corroborar com meu posicionamento sobre a possibilidade de aplicar o princípio da insignificância no âmbito dos processos de contas, colaciono o trecho do voto do Conselheiro José Alves Viana, do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA²:

*Em sua fundamentação, a Conselheira Relatora informa que foi repassada à Câmara Municipal o valor de R\$9.096,50 além do valor permitido legalmente, o que representa 0,26% excedente ao percentual estabelecido constitucionalmente. Nesse sentido, chamo a atenção para os seguintes fatos levantados pelo Conselheiro Cláudio Terrão em colóquio informal, para que possamos refletir: o percentual de 0,26 foi calculado em relação ao total da receita base de cálculo do repasse, o que indubitavelmente pode ser considerado irrelevante. **No entanto, seria interessante calcularmos seu impacto no montante do percentual limite de 8% estabelecido constitucionalmente, para que possamos avaliar a possibilidade de aplicarmos com propriedade o princípio da insignificância.** Em resumo, o que se visa colocar à reflexão de V.Exas. é que esse juízo comparativo seja procedido caso a caso, tendo em vista que aquilo que se afigure insignificante em relação à receita total pode tomar outra dimensão, ou seja, ser relevante e significativo quando se tem como referência o percentual máximo a ser repassado. Assim, a título só de exemplo, o 0,8% de repasse a maior tendo como base a receita significa 10% a mais no percentual limite estabelecido*

¹ **BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 98152/MG. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. DJe, 5 jun. 2009. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). Habeas Corpus n. 96.688/RS. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF. DJe, 5 jun. 2009.

² **MINAS GERAIS.** Tribunal de Contas do Estado. Primeira Câmara. Prestação de Contas Municipal n. 710.096. Relator: Cons. José Alves Viana. Acórdão de: 6 nov. 2012.



*na Constituição. Nesse sentido, verifica no caso concreto que 0,26% da receita base de cálculo do repasse representa 3,25% dos 8% o que, no meu entender, ainda é e **justifica a aplicação do princípio da insignificância**. Razão pela qual acompanho o voto da Conselheira Relatora pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Montalvânia, relativas ao exercício de 2001, mas deixo aqui essa reflexão. (Grifo nosso)*

163. Verifico que, a indisponibilidade apontada é incapaz de atingir materialmente o equilíbrio fiscal das contas do Município de Araputanga, exercício de 2019, de modo que, por analogia, ao fundamento do princípio da insignificância, reservado ao Direito Penal, é cabível o afastamento da irregularidade, tendo em vista a mínima ofensividade da conduta do agente, a ausência de periculosidade social da ação, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.
164. Outro ponto, para aqueles que entendem que a insignificância é inaplicável ao processos de contas, é necessário trazer à baila, em observância a teoria dos precedentes (art. 489, §1º, inciso V do CPC/2015), o entendimento firmado pelo Egrégio Tribunal Pleno ao deliberar sobre as contas anuais de governo da Prefeitura de Confresa, referentes ao exercício de 2016, a partir da *ratio decidendi* do voto condutor do Parecer Prévio 126-2017-TP, da lavra do Conselheiro Luiz Carlos Pereira, no sentido de que não existe impeditivo normativo de se utilizar recursos não vinculados, a exemplo da fonte 100, para suprir indisponibilidades financeiras apresentadas em determinadas fontes³.
165. No presente caso, caso o Município viesse a utilizar o saldo disponível na fonte 100 para cobrir a indisponibilidade financeira apurada pela Secex para pagamento de demais obrigações nas fontes 80,83 84, afastaria a inconformidade apontada, visto que o remanejamento dos recursos da fonte 100 para fonte 81 seria o suficiente para que a referida fonte não apresentasse deficitária ao final do exercício, o que não afasta a ocorrência da violação do art. 1º, §1º, c/c art. 55, inciso III, alínea 'b', porém

³ MATO GROSSO. Tribunal de Contas. Tribunal Pleno. Contas Anuais de Governo nº 82392/2016. Relator: Cons. Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio: 126/2017-TP.



atenua tal irregularidade, à luz da Resolução Normativa 43/2013.

166. Concluo, portanto, em divergência com o entendimento técnico e ministerial, que é evidente o reduzido grau de reprovabilidade da indisponibilidade de caixa, de forma a viabilizar o **SANEAMENTO** da irregularidade caracterizada como *DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. 2.1) Indisponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar nas fontes de recursos 80, 83, 84, no montante de R\$ 1.317,62 em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF, à luz do princípio da insignificância.*
167. Em contrapartida, com o condão de mitigar que essas inconformidades ocorram nos exercícios vindouros, compreendo que é medida acertada e prudente expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo Municipal para que
- c) **OBSERVE** a disponibilidade de financeira por fonte de recursos, ao fundamento do §1º, artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000.

b) Do Descumprimento da meta de Resultado Primário fixado no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 1.303/2018 LDO/2019 (irregularidade 2, item 2.2, DB99):

168. O Corpo Técnico apurando o cumprimento da meta do Resultado Primário fixado no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 1.303/2018 (LDO/2019), evidenciou que o Município descumpriu a meta do Resultado Primário de R\$ 3.238.061,46, visto que o Resultado Primário do exercício de 2019 foi de R\$ 1.626.015,62, ou seja, R\$ 1.612.045,84 abaixo da meta.

	Valor Fixado na LDO	Valor Realizado	Diferença do Realizado/fixado
--	---------------------	-----------------	-------------------------------



Receita Primário Total	38.155.229,22	49.789.371,77	11.634.142,55
Despesa Primária Total	34.917.167,76	48.163.356,15	-13.246.188,39
Resultado Primário	3.238.061,46	1.626.015,62	-1.612.045,84

169. O Gestor Municipal, em sua defesa, discordou dos valores apontados pela Secex inerente às metas de resultado primário, alegando que tais valores não correspondem àqueles contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando nas folhas 23 a 27 do documento digital nº 17.861-9/2020, o Anexo de Metas Fiscais correto, juntamente com a memória de cálculo, demonstrando que o Município de Araputanga, no exercício de 2019, apresentou superávit primário de **R\$ 230.768,07** para os valores correntes e **R\$ 221.075,81** para os valores constantes.
170. Concluiu, o Prefeito municipal, afirmando que o Município obteve o *superávit* primário de R\$ 1.626.015,62, demonstrado no Quadro 11.1, anexado à pág. 109 do Relatório Técnico.
171. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico no sentido de manter a irregularidade, considerando as informações prestadas via Sistema Aplic, das quais embasaram a manifestação técnica.
172. Pois bem, a meu juízo, segundo o § 2º, do art. 165 da Carta Magna, “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”. Por sua vez, § 8º, do art. 165 da Constituição Federal estabelece que: a Lei Orçamentária Anual “não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”.
173. Conforme a manifestação da defesa, visualizo o quadro do resultado primário se



apresenta da seguinte forma:

	Valor Fixado na LDO	Valor Realizado	Diferença do Realizado/fixado
Receita Primário Total	46.403.403,07	49.789.371,77	3.385.968,7
Despesa Primária Total	46.172.635,00	48.163.356,15	1.990.721,1
Resultado Primário	230.768,07	1.626.015,62	1.395.247,6

174. Posto isso, constato um ponto de **divergência** entre os valores contidos no Sistema Aplic e os valores divulgados no Portal Transparência. Destaco que os dados colhidos pela SECEX para caracterizar a presente irregularidade tem como fonte o Anexo de Metas Fiscais encaminhado pelo jurisdicionado pelo Sistema Aplic/Control-P, por meio dos quais demonstrou para o exercício de 2019 uma meta de resultado primário no valor de R\$ 3.238.061,46.
175. Por outro lado, o Município apresentou uma nova meta de resultado primário, com data de emissão em 07/10/2019, constando como meta de resultado primário o valor de R\$ 230.768,07, uma vez que os valores das linhas de receita primária total e despesa primária total foram alterados, resultando nessa nova meta.
176. Portanto, para resolução do mérito dessa irregularidade, primordialmente, é preciso definir qual meta de resultado primário será aceitável, para, depois, apurar o seu cumprimento, bem como a obrigação de contingenciamento prevista no art. 9º da LRF.
177. Vejo que, o Município não trouxe aos autos o processo legislativo pertinente a alteração do Anexo de Metas Fiscais. Contudo, esse fato não pode ser determinante para desconsiderar as informações fornecidas pelo Município, até porque a irregularidade não se presta a dizer se o Município obedeceu, ou não, o processo legislativo na alteração da meta de resultado primário, mas sim, o cumprimento do disposto no artigo 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000.
178. O que significa dizer que, o mérito dessa irregularidade não é definir se a alteração



da meta foi autorizada por lei, ou não, mas sim, avaliar se foram cumpridas as metas de resultado primário no exercício de 2019.

179. Além disso, a meu ver, os documentos enviados pelo Sistema *Aplic* subsidiam a elaboração do Relatório Técnico da Secex, porém esses não podem ser considerados inalterados ante às novas informações prestadas durante a instrução processual. Isso pelo simples fato de que, todos os dados na fase preliminar podem sofrer modificações e, se essas não forem trazidas ao processo, mas se encontrarem devidamente publicadas, entendo que são legítimas para instruir o processo, em atenção ao princípio da verdade real, que impõem ao Estado o dever de julgar os fatos de acordo com que expressa a realidade.
180. No caso, vislumbro ser aceitáveis alterações nas metas fiscais no decorrer do exercício de 2019, conforme constata no portal transparência do Município.
181. Até porque, evidentemente, o Executivo pode pedir a revisão das metas, no entanto, não cabe ao administrador, mas ao Legislativo, deliberar sobre a conveniência e oportunidade de sua alteração. O art. 9º da LRF determina, e não faculta, a adoção de limitação orçamentária e financeira diante de frustração de receita.
182. Portanto, a ausência, nestes autos, do processo legislativo que originou a modificação do anexo de metas fiscal, não traduz, por si só, a manutenção dos valores preliminarmente apontados pela Secex, ao passo que **considero os valores das metas de resultado primário os que foram apresentados pelo Gestor Municipal**, e que se encontram disponibilizado no Portal Transparência.
183. Outro fator determinante para sanar a divergência entre os dados, é o fato de que o próprio Corpo Técnico utilizou os valores da nova meta apresentados pelo Gestor para fundamentar a materialidade da irregularidade referente à LOA que foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário estabelecidas na LDO (irregularidade FB13).



184. Posto isso, impende consignar a importância do cumprimento fidedigno do §1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante o item 02.01.01 do MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS: integrará o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas as receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício que se referirem o os dois subsequentes.
185. *O referido Manual*, define que a apuração do resultado primário fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. *Superávits primários*, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, *déficits primários* indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.
186. Frisa-se que, as metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias; mas sim, parâmetros de planejamento e transparência a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária.
187. Esse entendimento fica evidenciado quando a **LRF** determina que o Anexo da LDO contenha avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e a demonstração e avaliação do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional. Se o seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada.
188. Outro não poderia ser o entendimento em relação ao resultado primário, uma vez que somente as despesas estão sob o controle do poder público. Ainda assim, não se trata de um controle absoluto, pois há despesas obrigatórias (art. 17 da LRF), cuja não realização seria ilegal. As receitas dependem da conjuntura econômica, que é influenciada por fatores alheios ao controle do Estado, como o desempenho da



economia mundial, intempéries climáticas, entre outros.

189. Com base no **Princípio da Gestão Fiscal Responsável**, a adequada fixação das metas fiscais representa a conexão entre planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Os quais são parâmetros que 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.
190. Conforme o art. 9º da LRF, quando não verificada a realização de receita de acordo com as metas de resultados estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve ser adotada a limitação de empenho e movimentação financeira.
191. Importante destacar, que em relação dos valores fixados com os realizados, verifica-se que houve **excesso de arrecadação**, por via reflexa, um acréscimo nas despesas, o que demonstra um equilíbrio das contas públicas deste ente federado.
192. Quanto a materialidade da irregularidade, compreendo que considerando o valor da meta de resultado primário de R\$ 230.768,07, constato que o Município não descumpriu com o resultado primário fixado na LDO, uma vez que o valor realizado foi de R\$ 1.626.015,62, o que equivale a R\$ 1.395.247,6 na relação entre o resultado primário fixado e o realizado, demonstrando um superávit primário.
193. Diante o exposto, **divirjo** dos entendimentos técnicos e ministeriais e proponho voto no sentido de **SANAR** a irregularidade 2, item 2.2, tipificada como: DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não Contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. 2.2) Descumprimento da meta de Resultado Primário fixado no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 1.303/2018 – LDO/2019 – Valor Corrente, em razão do superávit primário apresentado no exercício de 2019.
194. Ainda, compreendo oportuno recomendar ao Poder Legislativo que ao julgar estas



contas determine ao Poder Executivo que:

d) AVALIE o cenário macroeconômico para planejar os itens das metas fiscais, utilizando os relatórios emitidos pelo Banco Central do Brasil ou Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e, ainda, pesquisas setoriais e regionais realizadas pelo IBGE, conforme item 02.01.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

c) Da elaboração da LOA de forma incompatível com as metas de resultado primário estabelecidas na LDO, contrariando o art. 5 da LRF (Irregularidade 5, item 5.1, classificada como FB13):

195. A Secex Receita e Governo, preliminarmente ao avaliar a regularidade da política orçamentária do Município, apontou que a Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.329/2018) não foi elaborada de forma compatível com a LDO (Lei Municipal nº 1.303/2018), contrariando o artigo 5º da LRF.
196. O Corpo Técnico, baseado nos documentos apresentados no Acompanhamento Simultâneo, para apontar essa irregularidade, pelo fato de haver valores de receita e despesa estimados na LDO que são diferentes dos valores da LOA, e, ainda, por não ter havido ações capazes de compatibilizar e respeitar o valor das metas estabelecidas.
197. O Chefe do Poder Executivo, em sua defesa, afirmou que novamente o Demonstrativo analisado não é o contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todavia, ratifica a diferença no valor de R\$ 1.033.600,00, explicando que essa diferença se deve à alteração da previsão de resgate de aplicação do RPPS, que na época da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi de R\$ 316.400,00, e que tal disparidade em nada impediu o adequado controle do equilíbrio fiscal, uma vez que as metas de resultado primário e nominal foram regular e integralmente cumpridas.



198. Em Relatório Técnico de Defesa, o Corpo Técnico deste Tribunal reafirmou que as peças 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, concluindo pela manutenção da irregularidade.
199. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da Equipe Técnica no sentido de manter a irregularidade, com a emissão de recomendação para que à Câmara Municipal de Araputanga para que determine ao Poder Executivo Municipal que observe o nexos das Metas Fiscais constantes da LDO quando da elaboração da LOA.
200. O cerne da presente irregularidade se refere à incompatibilidade entre as peças orçamentárias, a Secex evidenciou disparidades entre os valores estabelecidos na LDO/2019 em relação aos valores da LOA/2019 do Município de Araputanga. Vejamos:

ESPECIFICAÇÃO	LDO(R\$)	LOA (R\$)	DIFERENÇA
RECEITA TOTAL (A)	49.342.046,00	47.301.696,20	2.040.349,80
RECEITA FINANCEIRA (B)	2.938.642,93	1.383.600,00	1.555.042,93
RECEITA PRIMÁRIAS (C) = (A - B)	46.403.403,07	45.918.096,20	485.306,87
DESPESA TOTAL (D)	49.342.046,00	46.915.877,00	2.426.169,00
DESPESA FINANCEIRA (E)	3.170.411,00	175.000,00	2.994.411,00
DESPESA PRIMÁRIAS (F) = (D - E)	46.172.635,00	46.740.877,00	-568.242,00
			0,00
RESULTADO PRIMÁRIO = (C - F)	230.768,07	-822.780,80	1.053.548,87

201. 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.
202. 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 orçamentárias⁴.

203. 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.
204. 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.
205. No caso, compreendo que a dependência do Município de repasse contribui para que ocorra a falta de integridade entre as peças orçamentárias, como é o caso de **Araputanga** que possui sua **receita tributária própria** em relação ao total de receita corrente alcançou o percentual de **10,37%**, ou seja, as **transferências correntes** significam **72,34%** do total de receita orçamentária arrecadada, a questão da integração das peças orçamentárias é mais sensível.
206. Assim, vejo que essa dependência é um fator que contribui para a incompatibilidade das peças orçamentárias, e pode ser justificado, com por exemplo, esses fatores: (i) O contingenciamento de recursos, que acaba afetando os projetos definidos na LDO, provocando um esvaziamento dos programas; (ii) a necessidade de resultados imediatos e a médio prazo, normalmente com fins políticos, gerando distorções das finalidades.

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



207. 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.
208. 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 para aprovação da LOA, sem nenhum efeito e significância para as necessidades sociais.
209. 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.
210. Para **Bezerra** (2007, pág. 12)⁵ o orçamento público possui três dimensões: jurídica, econômica e política. Importante essa classificação doutrinária para compreender que a programação orçamentárias envolvem inúmeros fatores que podem impedir a integração entre as peças orçamentárias.
211. Em resumo, a dimensão política se define na fase de discussão da elaboração das peças entre o Legislativo e Executivo, na esfera municipal, essa discussão engloba as relações com estado e o governo federal. A dimensão econômica, está ligada as questões da qualidade do gasto público, a rigidez orçamentária (vinculação de receita), bem como benefícios previdenciários, gasto com pessoal e capacidade de pagamento do contribuinte. Por fim, a dimensão jurídica, por sua vez se define como todo arcabouço jurídico que regra a elaboração das peças orçamentárias.

⁵ **BEZERRA, R. A. R.** Orçamento de Resultados: incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil. Brasília: Monografia (Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas). Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília (UnB) e Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), 2007.



212. O que significa dizer que para cumprir com compatibilidade das peças orçamentárias, o Poder Executivo Municipal deve dimensionar sua análise sob esses três aspectos.
213. Ademais, 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.



214. 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.
215. Quanto ao processo de elaboração do orçamento, ficou evidenciado que o município pratica o *incrementalismo*, situação em que o orçamento de um determinado exercício é, fundamentalmente, elaborado com base nos orçamentos dos anos anteriores.
216. 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* 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.
217. Desta forma, compartilho com os entendimentos técnico e ministerial e, concluo pela **MANUTENÇÃO da irregularidade 5 (FB13)** atenuando, entretanto, a gravidade a ela atribuída, em razão de verificar que as características orçamentárias do Município de Araputanga, 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.
218. Consigno que, a manutenção da irregularidade 5 (FB13), não detém potencialidade para afetar o equilíbrio dessas contas, ressaltando o superávit orçamentário de execução igual a 1.1299, o que demonstra que a receita arrecadada foi maior do que a despesa realizada.
219. 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.

220. 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 Araputanga referente ao exercício de 2019, determine ao Chefe do Poder Executivo que:

e) **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.

f) **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.

g) **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.

d) Das metas de resultado primário e nominal não atendem a metodologia definida pelo art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF (irregularidade 6, FB99).

221. A Secex Receita e Governo ao fiscalizar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias apontou, de acordo com as informações do Acompanhamento



Simultâneo, que as metas fiscais de resultado primário foram previstas na LDO em desconformidade com a metodologia definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, §1º da LRF).

222. O Prefeito Municipal, em sua defesa argumentou que o anexo analisado não está de acordo com o constante em nossa Lei de Diretrizes Orçamentárias, causando discrepância na análise.
223. A Defesa aponta que, com base no Anexo de Demonstrativos Fiscais publicado no Portal Transparência do Município, as metas previstas para o ano de 2019 foram acompanhadas de memória de cálculo, contendo valores constantes e nominais, conforme exige a metodologia definida pelo art. 4º, §1º da LRF.
224. Após análise da defesa, o Corpo Técnico deste Tribunal, concluiu pela manutenção da irregularidade, pelo fato de que o Município não apresentou documentação que comprovasse que as alteração do Anexo de Demonstrativo de Metas Fiscais observaram o devido processo legal, e por conta disso não seria capaz de sanar a irregularidade.
225. O Ministério Público de Contas, por sua vez, acompanhou o entendimento da unidade instrutiva e opinou por manter a irregularidade 6, classificada como FB99.
226. Data máxima vênia, **divirjo** desse posicionamento técnico e ministerial, pelos motivos já consignados na alínea 'b' do tópico II.5.2, visto que as alterações do anexo de demonstrativo de metas fiscais se encontram disponibilizados no portal transparência do Município de Araputanga, o que legitima os valores apresentados pela Defesa.
227. Até porque, compreendo que a irregularidade não se trata da ausência de processo legislativo para alteração do anexo de demonstrativo de metas fiscais, mas sim, se foi adotada a metodologia exigida pelo art. 4º, §1º da LRF.



228. No que se refere a obrigação de estabelecer metas anuais, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art.4º, prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o §2º do artigo 165 da Constituição da República de 1988, e consoante o §1º dispõe que: ***“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”.***
229. Além do estabelecimento de metas para os anos seguintes, o anexo deverá avaliar o cumprimento das metas do ano anterior e evidenciar a metodologia utilizada para obtenção das mesmas, **visando o monitoramento eficiente dos gastos públicos.**
230. O principal objetivo do Anexo de Metas Fiscais é demonstrar como a política fiscal se conduzirá nos próximos anos, além de avaliar o desempenho fiscal dos exercícios anteriores. Por exemplo, quando o crescimento de receita previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO não é verificado na execução orçamentária aumenta a possibilidade de desequilíbrios fiscais, por essa razão a previsão de “limitação de empenho e movimentação financeira” na LRF.
231. Saliento, ainda, a importância do Executivo e Legislativo Municipal acompanharem a situação fiscal, para que estes possam realizar políticas eficientes voltadas para o crescimento econômico sustentável e com responsabilidade fiscal.
232. O cerne desta irregularidade é a previsão da meta de resultado primário inerente aos exercícios de 2019, 2020 e 2021. É oportuno frisar que o **resultado primário** permite avaliar a capacidade do governo em honrar suas obrigações livre da carga de juros oriunda do acúmulo de déficits incorridos no passado, em outras palavras, **avaliar a sustentabilidade da política fiscal.**
233. Sobre a metodologia, à título pedagógico, é importante consignar as diretrizes



contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, ed. 9º, STN: o reconhecimento do cenário macroeconômico é essencial para planejamento dos itens das metas fiscais. Poderão ser utilizados os relatórios de mercado divulgados pelo Banco Central do Brasil ou Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e ainda pesquisas setoriais e regionais realizadas pelo IBGE ou instituto equivalente. Dessa forma, as principais variáveis relacionadas devem ser analisadas, como na tabela exemplificativa:

VARIÁVEIS	<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano +2>
PIB real (crescimento % anual)			
Taxa real de juro implícito sobre a dívida líquida do Governo (média % anual)			
Câmbio (R\$/US\$ - Final do Ano)			
Inflação Média (% anual) projetada com base em índice oficial de inflação			
Projeção do PIB do ente (se houver) - R\$ milhares			

Fonte: STN. Manual de Demonstrativos Fiscais – 2019, pág. 58.

234. Com efeito, para reforçar o fiel cumprimento das regras para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, trago a digressão da editada Lei nº 10.028/2000 (que alterou o Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079/1950 e, o Decreto-Lei nº 201/1967), chamada Lei de Crimes contra Finanças Públicas ou Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, pela qual consignou em seu artigo 5º que constitui infração administrativa contra finanças públicas a propositura de LDO que não contenha as metas fiscais na forma da lei:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.



235. Os mandamentos expressos nos preceptivos retrocitados reforçam a obrigatoriedade de apresentação das metas de resultado primário e nominal juntamente com a LDO e de limitação de empenho, no caso do comprometimento dessas metas.
236. Posto isso, destaco que, de fato, o Município deixou de encaminhar as alterações legislativas ocorridas no Anexo de Metas Fiscais o que prejudicou a análise técnica por meio do Corpo Técnico deste Tribunal, de modo que é indispensável que o Município envie ao Tribunal, para que conste no Acompanhamento Simultâneo, todos os processos legislativos referentes às alterações nas peças orçamentárias.
237. Contudo, considerando o **Anexo de Demonstrativos de Metas Fiscais disponibilizados no Portal Transparência da Prefeitura de Araputanga**, verifico que houve cumprimento do §1º do artigo 4º da LRF, razão pela qual destoo dos entendimentos ministeriais e técnicos, propondo o **SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE FB99**, com expedição de determinação para que o Poder Legislativo, ao julgar estas contas anuais, determine ao Poder Executivo Municipal que:

h) **ENVIE** a este Tribunal, via Sistema Aplic, toda a legislação pertinente à alteração de leis orçamentárias, inclusive, quando alterar materialmente o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais.

II.6. ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS:

238. No presente caso, além de ter restado **AFASTADA as irregularidades 1 (DB08), 2 (DB99), 3 (FB02), 4 (FB03) e 6 (FB99)**, tem-se que Poder Executivo apresentou resultado orçamentário superavitário em R\$ 5.939.608,06, como também disponibilidade financeira no valor de R\$ 6.243.928,23, para honrar seus compromissos ao longo prazo, tendo apresentado dívida consolidada líquida dentro dos limites estabelecidos pela Resolução 40/2001 do Senado Federal e, observado



a prescrição do art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

239. Fundado nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, vetores os aplicadores da lei, com intuito de deliberar em adequação com o cenário fático apurado nestas contas, compreendo que a **MANUTENÇÃO da irregularidade 5 (FB13)**, decorrente da análise da elaboração da LOA/2019, embora tenha natureza grave, não possuem potencialidade por si sós, de conduzirem a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo do Município de Araputanga, exercício de 2019.
240. Soma-se a isso, a constatação de que a irregularidade remanescente não implicou em desequilíbrio das contas públicas, nem o comprometimento dos atos governamentais e de gestão inerentes 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 e remuneração dos profissionais de magistério, os quais foram regulares. Porém, o município atingiu o limite prudencial (51,3% da RCL), correspondente a 95% do valor máximo permitido, razão pela qual impede recomendar ao Poder Legislativo que determine ao Chefe do Poder Executivo que:
- i) **IMPLEMENTE** as medidas estabelecidas no artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, visando a redução do percentual do limite de despesa com pessoal para baixo do limite de alerta (90% do limite máximo).
241. Sendo assim, convirjo, em parte, com o Ministério Público de Contas, no sentido de propor a emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das contas anuais de governo do Município de Araputanga, referentes ao exercício de 2019, é medida que se impõe.



242. Destaca-se, por fim, em razão do que restou evidenciado no item 2.2 - Do desempenho fiscal -, a imprescindibilidade de se recomendar à atual autoridade política gestora da Prefeitura de Araputanga, que

- j) **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 **72,34%** do total da receita arrecadada de **R\$ 57.951.522,22**, sobre o qual as **receitas tributária próprias** e o montante arrecadado da **Dívida Ativa** representaram, respectivamente, **10,37%** e **0,32%**.

243. 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.**

244. 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 AÇESSORAMENTO, 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.”

245. 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.
246. 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

k) **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 23/10/2020⁶, 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

247. Diante do exposto, acolho, em parte, o **Parecer Ministerial nº 5.884/2020**, da autoria do Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Júnior, divergindo em relação ao encaminhamento de mérito das irregularidades 2 e 6, classificadas como DB99 e FB99 respectivamente, por entender pelo seu afastamento, e, ao fundamento no que dispõe o artigo 31 da Constituição da República; art. 210 da Constituição Estadual; o inciso I do artigo 1º e o art. 26, todos 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 ARAPUTANGA, exercício de 2019, gestão do Sr. JOEL MARINS DE CARVALHO.**
248. **PROPONHO**, também, por **RECOMENDAR** ao Poder Legislativo do Município de Araputanga que, ao julgar essas contas relativas ao exercício de 2019, determine ao Chefe do Poder Executivo que:
- a. **ENCAMINHE** por meio do Sistema Aplic as leis inerentes à abertura de créditos adicionais a fim de não restringir a análise do controle externo.
 - b. **REDUZA**, na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2021, o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze inteiros percentuais).

⁶ 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. Ed. Nº 10844. Disponibilização 22/10/2020.



- c. **OBSERVE** a disponibilidade de financeira por fonte de recursos, ao fundamento do §1º, artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000.
- d. **AVALIE** o cenário macroeconômico para planejar os itens das metas fiscais, utilizando os relatórios emitidos pelo Banco Central do Brasil ou Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e, ainda, pesquisas setoriais e regionais realizadas pelo IBGE, conforme item 02.01.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
- e. **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.
- f. **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.
- g. **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.
- h. **ENVIE** toda a legislação pertinente à alteração de leis orçamentárias, inclusive, quando alterar materialmente o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais.
- i. **IMPLEMENTE** as medidas estabelecidas no artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, visando a redução do percentual do limite de despesa com pessoal para baixo do limite de alerta (90% do limite máximo).
- j. **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; e
- k. **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



23/10/2020⁷, 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.

249. Proponho, por fim, alinhado aos entendimentos técnico e ministerial, pela expedição **DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Controle Externo de Previdência deste Tribunal que:

1. **INSTAURE** Tomada de Contas Ordinária, pela Secex competente, com a finalidade de apurar o montante devido de juros gerados pelo atraso no pagamento das contribuições parte patronal e dos servidores, do exercício de 2019, de janeiro a dezembro e pelo atraso no pagamento da parcela 49, do acordo de parcelamento 711/2015, bem como identificar o responsável que deu causa, nos termos da Súmula 01/2013.

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

É a proposta de voto.

Cuiabá-MT, 10 de novembro de 2020.

(assinatura digital)

Conselheiro Substituto MOISES MACIEL

Relator

⁷ **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. Ed. Nº 10844. Disponibilização 22/10/2020.