



**PROCESSO Nº** : 8868-4/2019  
**ASSUNTO** : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL - 2019  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE APIACÁS  
**GESTOR** : ADALTO JOSE ZAGO  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

### **PARECER Nº 5.9412020**

**EMENTA:** CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. PREFEITURA MUNICIPAL DE APIACÁS. REPASSES AO PODER LEGISLATIVO FORA DO PRAZO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS. IREGULARIDADES NA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO EM DESACORDO COM A LRF. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES À GESTÃO MUNICIPAL.

#### **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Apiacás**, referente ao **exercício de 2019**, sob a responsabilidade do **Sr. Adalto José Zago**.
2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 26 e 34, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).
3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em vigor.



4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

5. Além disso, com vistas ao aprimoramento da fiscalização sobre a gestão dos Regimes Próprios de Previdência, os autos também foram instruídos com informações e documentos sobre os principais aspectos da gestão previdenciária do Município, que motivou a elaboração de relatório de auditoria em apartado ao relatório sobre as contas de governo em seus aspectos gerais (Processo nº 117358/2020 – apenso), com a seguinte conclusão:

Diante da inexistência de irregularidades atinentes aos assuntos previdenciários abordados no presente relatório técnico, sugere-se o encaminhamento dos autos para subsidiar o julgamento das contas de gestão do exercício de 2019, juntamente com a instrução técnica da Secex de Receita e Governo.

6. A Secretaria de Controle Externo apresentou Relatório Preliminar (Doc. Digital nº 164771/2020) sobre o exame das Contas Anuais de Governo de Apiacás, no qual foram detectadas as seguintes irregularidades para fins de citação do Prefeito, Sr. Adalto José Zago:

**ADALTO JOSE ZAGO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019**

**1) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_05.** Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

1.1) *O repasse do valor referente ao duodécimo no mês de abril ocorreu dia 24/04/2019 e do mês de novembro ocorreu dia 26/11/2019, ou seja, após do dia 20 de cada mês. - Tópico - 7.5. LIMITES DA CÂMARA MUNICIPAL*

1.2) *Os repasses ao Poder Legislativo no montante de R\$ 1.589.400,00 corresponde a 7,2% da receita base para o ano de 2019 de R\$ 21.857.745,13. O percentual de 7,2% é superior ao limite de 7% definido no art. 29-A da Constituição Federal. - Tópico - 7.5. LIMITES DA CÂMARA MUNICIPAL*



**2) 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).

2.1) *A Lei Municipal nº 1077/2018, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Apiacas para o exercício financeiro de 2019 foi publicada em meio oficial e disponibilizada no site da Prefeitura, contudo sem os anexos obrigatórios que a acompanha.* - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

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

3.1) *Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos excesso de arrecadação inexistentes no valor total de R\$ 737.639,42, sendo na Fonte 01- R\$ 106.500,00, Fonte 02 - R\$ 169.500,00, Fonte18 - R\$ 142.139,42 e Fonte 24 - R\$ 319.500,00.* - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.2) *Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro no valor total de R\$ 397.501,15, sendo: R\$ 345.000,00 na Fonte 00 e R\$ 52.501,15 na Fonte 42 - FB03 - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*

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

4.1) *Elaborar peças de planejamentos - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual com valores incompatíveis em desacordo com o que dispõe o art. 5º da LRF - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA*

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

5.1) *Não inclusão da memória e metodologia de cálculo no Anexo das Metas Fiscais, contrariando o at. 4, §2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município - FB99 - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO (destaques no original)*

7. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi citado para apresentação de defesa (Doc. Digital nº 174644/2020), tendo-a juntada aos autos (Doc. Digital nº 194525/2020).



8. Após análise da defesa apresentada, a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo elaborou **relatório de defesa** (Doc. Digital nº 194525/2020), em que concluiu pelo **saneamento dos Achados de Auditoria nº 1.2 e 3.2, com a manutenção dos demais**, além das seguintes propostas de encaminhamento:

Sugere-se ao Conselheiro Relator que:

Apresente as seguintes recomendações ao Chefe do Poder Executivo Municipal:

- Aprimore os dados enviados para o Sistema Aplic relativos registros contábeis, conforme tópico 5.2.1.1 - Transferências Constitucionais e Legais - Relatório Preliminar;
- Aprimore as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município e compatibilize as metas com as peças de planejamento, conforme tópico 8.1 – Resultado Primário - Relatório Preliminar;
- Envie informações fidedignas no Sistema APlic dos valores de cada fonte de recursos na composição do superávit do exercício anterior. Achado 3.2 da Análise da Defesa.
- Maior atenção no registro contábil da previsão atualizada da receita para efeito no cálculo do excesso de arrecadação. Achado 3.1 da Análise da Defesa

9. Instado a se manifestar novamente (Doc. Digital nº 237931/2020), o responsável **não apresentou alegações finais**, conforme informação juntada aos autos (Doc. Digital nº 247275/2020).

10. Vieram, então, os autos para manifestação ministerial.

11. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

12. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º), aspectos pelos quais se guiará o Ministério



Público de Contas na presente análise.

13. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, nas Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Apiacás, referentes ao exercício de 2019.

## 2.1. Análise das Contas de Governo

14. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura de Apiacás, referentes aos exercícios de **2014 a 2018**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas anuais de governo.

15. Para análise das contas de governo do exercício de 2019, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

## 2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

16. As peças orçamentárias do Município de Apiacás foram: a) PPA, conforme Lei nº 1023/2017 (quadriênio 2018 a 2021); b) LDO, instituída pela Lei nº 1069/2018; c) LOA, disposta na Lei nº 1077/2018, que estimou a realização de receitas e despesas.

17. Com relação ao planejamento orçamentário municipal e suas alterações no decorrer do exercício, a Secex apontou os Achados de Auditoria analisados adiante de forma conjunta:

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



**3.1)** Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos excesso de arrecadação inexistentes no valor total de R\$ 595.500,00, sendo na Fonte 01: R\$ 106.500,00, Fonte 02: R\$ 169.500,00 e Fonte 24: R\$ 319.500,00.

**3.2)** Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro no valor total de R\$ 397.501,15, sendo: R\$ 345.000,00 na Fonte 00 e R\$ 52.501,15 na Fonte 42

18. Neste ponto, convém registrar que o **Ministério Público de Contas** coaduna com o entendimento da auditoria **pelo saneamento do Achado nº 3.2** supra, na medida em que houve a constatação de superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de R\$ 18.202.366,48, ao contrário dos dados equivocadamente lançados via Sistema Aplic.

19. Assim, assiste razão ao gestor quando alega a existência de saldo de R\$ 799.422,02 (Fonte 00) e R\$ 150.112,99 (Fonte 42), suficientes para a abertura de créditos adicionais respectivos de R\$ 345.000,00 e 150.000,00.

20. Com relação ao **Achado nº 3.1**, a Secex anotou a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação nas Fonte 01 - Transferências de Impostos para Educação (R\$ 106.500,00), 02 - Transferências de Impostos para Saúde (R\$ 169.500,00) e 24 - Transferências de Convênio (R\$ 319.500,00), além de divergências entre o texto das leis autorizativas e os respectivos decretos.

21. Em defesa, o gestor ressalta que os valores orçados na Fonte 01 Educação, foram distribuídos calculando-se um percentual geral de 25%, o que resultou num valor orçado muito acima do valor devido, ou seja, R\$ 5.686.000,00, sendo que o valor correto seria R\$ 1.589.500,00, os quais geraram o excesso de arrecadação no valor de R\$ 255.700,06. Todavia, ao distribuir orçamentariamente os lançamentos dos recursos da Educação, equivocadamente a pessoa lançou 15% do total arrecadado e na Fonte Saúde lançou 5% do total arrecadado.

22. Dessa forma, provocou orçamentariamente receita a menor que o



previsto e apresenta tabela demonstrativa dos valores distribuídos. Afirma o gestor que houve também o efetivo excesso de arrecadação de R\$ 338.375,96 na Fonte 02.

23. Sobre a Fonte 24, o gestor informa tratar-se da suplementação necessária para atender ao Contrato de Repasse nº 873988/2018/FNAS/CAIXA no valor de R\$ 319.428,00, a qual exigiu o empenho da Obras para liberação dos recursos, sendo que não houve a liberação de recursos por parte da instituição financeira. Alega o gestor que, mesmo ciente da irregularidade da suplementação pelo excesso de arrecadação inexistente, não houve prejuízo ao erário, vez que a obra está integralmente empenhada e não processada, aguardando a liberação dos recursos para continuidade.

24. **A Secex não acolheu os argumentos apresentados e manteve a irregularidade**, tendo em vista que os valores informados no quadro da distribuição dos recursos (Tabela Ilustrativa das Fontes de Recursos: 01 - Educação e 02 - Saúde) apenas demonstram o procedimento utilizado na fase de elaboração do orçamento e distribuição dos valores arrecadados

25. Com relação à Fonte 24 - Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social), não houve documentação comprobatória.

26. **Coaduna-se com o entendimento da auditoria .**

27. A Constituição Federal veda expressamente a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V).

28. Referida autorização legislativa tem por objetivo assegurar a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Desta maneira, a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.

29. Por sua vez, o artigo 43 da Lei nº 4.320/64 estabelece que a abertura



de créditos suplementares e especiais depende de existência de recursos para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. Como se depreende desses dispositivos legais, a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.

30. As normas legais são claras ao exigir recursos efetivamente existentes (disponíveis) para respaldar os créditos adicionais abertos no exercício, a fim de dar suporte às despesas decorrentes (ainda que posteriormente não realizadas).

31. O TCE/MT possui entendimento sedimentado a respeito, veja-se:

**Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação.** 1. A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. **É vedada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, sendo que, para se evitar essa prática, a gestão deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão adequados com a previsão ao longo do exercício e se as fontes de recursos, nas quais foram apurados os excessos, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários.** 3. Caso se verifique que o excesso de arrecadação projetado para o exercício e já utilizado para abertura de crédito adicional não se concretizará, a gestão 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. 4. A diferença positiva entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, constatada durante o exercício, constitui fator atenuante da irregularidade caracterizada pela abertura de crédito adicional sem a concretização do excesso de arrecadação na respectiva fonte de recursos, desde que não configure desequilíbrio fiscal das contas públicas. (Contas Anuais de Governo do Estado. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. (destacou-se)

32. Em relação à abertura de crédito adicional com recursos provenientes de fontes vinculadas, também é necessário observar **a existência efetiva dos recursos naquela fonte específica**, ainda que, ao final, a receita total excedida absorva o valor da fonte sem excesso.



33. Passa-se à análise da próxima irregularidade apontada e mantida:

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

**4.1)** Elaborar peças de planejamentos - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual com valores incompatíveis em desacordo com o que dispõe o art. 5º da LRF.

34. No caso, as divergências foram detectadas na comparação nas projeções de receitas e despesas totais e primárias constante na LOA com o Anexo de Metas Fiscais da LDO.

35. A defesa do gestor não entrou no mérito da irregularidade, sob o argumento de que houve equívoco na coleta para comparação de valores entre a LDO e a LOA.

36. A Secex reiterou a ausência de compatibilidade e manteve o irregularidade, em face da divergência entre as metas fiscais apresentadas na LDO originária e as previsões da LOA quanto ao resultado primário e apresentou novos cálculos, a seguir transcritos:

ESPECIFICAÇÃO	LDO	LOA	DIFERENÇA (LOA – LDO)
RECEITA TOTAL (I)	35.100.000,00	35.100.000,00	0,00
RECEITAS FINANCEIRAS (II) = (I – III)	1.020.000,00	1.280.000,00	260.000,00
RECEITAS PRIMARIAS (III)	34.080.000,00	33.820.000,00	-260.000,00
DESPESA TOTAL (IV)	35.100.000,00	35.100.000,00	0,00
DESPESAS FINANCEIRAS (V) = (IV – VI)	550.000,00	550.000,00	0,00
DESPESAS PRIMARIAS (VI)	34.550.000,00	34.550.000,00	0,00
RESULTADO PRIMÁRIO = (III – VI)	-470.000,00	-730.000,00	-260.000,00

Imagem extraída do Relatório de Defesa, fls. 14 (Documento digital nº 194525/2020)



37. O **Ministério Público de Contas**, em sintonia com o Secex, entende pela **manutenção do apontamento**.

38. O artigo 5º da Lei Complementar nº 101/200 (LRF) dispõe que:

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

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º

39. No caso, clarividente a discordância com o estabelecido pela lei, na medida em que percebe-se diferença no montante de R\$ 260.000,00 entre o valor das receitas financeiras constantes na LDO (R\$ 1.020.000,00) e na LOA (R\$ 1.280.000,00).

40. É de suma importância que a LOA, sendo o instrumento pelo qual são contempladas a previsão de receitas e fixação de despesas para o exercício financeiro, esteja em compatibilidade com o PPA e a LDO, de modo que os próprios princípios orçamentários sejam atendidos em especial o da universalidade e da unidade.

41. Por fim, analisar-se-á a última irregularidade relativa ao Planejamento e Orçamento, a seguir:

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

**5.1) Não inclusão da memória e metodologia de cálculo no Anexo das Metas Fiscais, contrariando o art. 4, §2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município.**

42. Na irregularidade em tela, a Secex apontou que, nos documentos que



compõem a LDO (doc. digital nº 263497/2018) e naqueles enviados no Sistema Aplic, estão ausentes os demonstrativos referente à memória e metodologia de cálculo no Anexo das Metas Fiscais.

43. Em sede de defesa, gestor alega não entender o motivo do não envio das planilhas elaboradas para o levantamento da metodologia aplicada para encontrar os cálculos utilizados na elaboração da LDO para o exercício de 2019. Reconhece a não publicação dos anexos no Diário Oficial da AMM, face à complexidade do envio da carga pelo tamanho dos arquivos em pdf, sendo que solicitou à AMM a inclusão das planilhas e a republicação das Leis na íntegra.

44. **A Secex não acompanhou os argumentos apresentados e manteve a irregularidade**, face ao reconhecimento pelo gestor da não publicação em época oportuna dos anexos da LOA e da LDO, de forma que não garantiu a efetividade da LDO como instrumento de gestão fiscal, em razão da de ampla divulgação em veículo oficial e nos meios eletrônicos em tempo hábil, conforme disposto no art. 37 da CF/88 e artigo 48 da LRF/00.

45. **O Ministério Público de Contas**, em sintonia com o auditoria, entende pela **manutenção da irregularidade**.

46. Deve-se sempre registrar que todo ato oficial público, para ter eficácia e fé pública, o que abrange, indiscutivelmente, as leis orçamentárias e demonstrações contábeis emitidas pelos entes federativos, deve ser publicado em órgãos oficiais de imprensa, em atendimento ao princípio constitucional da publicidade, inscrito no artigo 37, caput, da CF/1988.

47. Em consequência disso, a necessidade da publicação e divulgação dos atos públicos em Diário Oficial é para que estes sejam considerados válidos e conhecidos pela sociedade e para que assim possam iniciar a ter seus efeitos.

48. Nesse sentido, como bem asseverado pela Secex:



Na análise feita das Planilhas de Metodologia e Memória do Cálculo publicadas observou-se que a LDO do exercício de 2019 do município de Apiacás não apresenta informação adicional que demonstre quais estimativas foram consideradas para a projeção das receitas e despesas, memórias de cálculos, ou outras informações que visem esclarecer a forma de obtenção dos valores relativos a receitas, despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal e montante da Dívida Pública, conforme determina o artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal/2000 e Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - **Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos**, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; (destaque nosso).

Verifica-se do trecho da lei mencionada que a LDO deve conter, dentre outros aspectos, um Anexo denominado Anexo de Metas Fiscais e este deve ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados propostos. Os resultados propostos são reflexos da política fiscal definida pelo ente e matematicamente traduzem-se no confronto das receitas estimadas com as despesas, considerando ou não os itens financeiros (resultado nominal e resultado primário).

49. Por fim, importante salientar que a LDO/2019 municipal não apresentou informações adicionais demonstrativas das estimativas consideradas para a projeção das receitas e despesas, memórias de cálculos, e justificativas para os resultados pretendidos

50. Por conseguinte, considerando a permanência das irregularidades relativas ao Planejamento e Orçamento, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção das irregularidades constantes nos Achados de Aitoria nºs 3.1 (FB 03), 4.1 (FB13) e 5.1 (FB99) e pela recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, **determine** ao Chefe do Executivo que: **a)** aprimore as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município e compatibilize as metas com as peças de planejamento (**Achado nº 4.1**); **b)** Envie informações fidedignas no Sistema APLIC dos valores de cada fonte de recursos

**Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps**

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT, CEP 78049-915  
Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gabinetegustavo@tce.mt.gov.br.



na composição do superávit do exercício anterior (**Achado nº 3.2**); **c**) Maior atenção no registro contábil da previsão atualizada da receita para efeito no cálculo do excesso de arrecadação. (**Achado nº 3.1**) e **d**) apresente memória e metodologia de cálculo no Anexo das Metas Fiscais, conforme art. 4º, §2º, II da LRF, a possibilitar a comprovação da consistência dos resultados pretendidos e a conformidade das metas com a política fiscal municipal (**Achado nº 5.1**).

51. Por fim, quanto aos créditos adicionais – suplementares ou especiais, verificou a equipe de auditoria, não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, os créditos adicionais suplementares e especiais foram abertos com prévia autorização legislativa e por decreto do executivo, com a devida indicação de recursos efetivamente existentes.

### 2.2.1. Execução orçamentária

52. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

<b>Quociente de arrecadação da receita – 0,9984</b>	
Valor previsto: R\$ 36.701.500,00	Valor arrecadado: R\$ 36.646.122,45
<b>Quociente de realização da despesa – 0,9137</b>	
Despesa autorizada: R\$ 39.252.001,00	Despesa realizada: R\$ 35.866.039,99

53. Os resultados indicam a presença de deficit de arrecadação (receita arrecadada menor do que a prevista) e economia orçamentária (despesa realizada em patamar inferior ao quanto havia sido autorizado).

54. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o **Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO)** de 1,0974, o qual sinaliza a ocorrência de **superávit**



orçamentário de execução:

<b>Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,0974</b>	
Receita arrecadada: R\$ 38.271.508,05	Despesa realizada: R\$ 34.873.401,72

55. Verifica-se também que os resultados indicam que a receita arrecadada foi superior à despesa realizada, configurando *superavit* orçamentário de execução.

### 2.2.2. Restos a pagar

56. No que diz respeito à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados), verifica-se que, durante o exercício de 2019, houve inscrição de R\$ 963.948,54, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ R\$ 37.182.651,62.

57. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,02.

58. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), a equipe técnica concluiu que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 5,54 de disponibilidade financeira, ou seja, há suficiência financeira para pagamento dos restos a pagar.

### 2.2.3. Saldos financeiros e Situação Financeira

59. A análise da situação financeira revela a existência de *superávit financeiro* no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 6.492.741,88) em relação ao passivo financeiro (R\$ 1.199.739,57), considerando-se todas as fontes de recurso, o que resultou em **Quociente da Situação Financeira – QSF**



no índice de 5,41.

### 2.2.5. Dívida Pública

60. Com relação à dívida pública contratada no exercício, verifica-se que o Município não contratou obrigações de longo prazo durante o exercício, razão pela qual o **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,000 e houve respeito ao limite de endividamento, sendo o **Quociente Limite de Endividamento (QLE)** de 0,000.

61. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$149.910,76) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 34.559.916,11), resultando em um quociente de 0,004, de acordo com o limite previsto no inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 11,5% da RCL.

### 2.2.6. Limites constitucionais e legais

62. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

63. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

<b>Aplicações em Educação e Saúde</b>		
<b>Exigências Constitucionais</b>	<b>Valor Mínimo a ser aplicado</b>	<b>Percentual</b>
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	<b>27,21%</b>
Saúde	15% (artigos 158 e 159, CF/88, c/c art. 198, § 2º, CF/88)	<b>21,63%</b>
<b>Aplicação no FUNDEB</b>		

**Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps**

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT, CEP 78049-915  
Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gabinetegustavo@tce.mt.gov.br.



FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	<b>61,74%</b>
<b>Gastos com Pessoal (art. 18 a 22 LRF)</b>		
Poder Executivo	54% (máximo - Art. 20, III, "b", LRF)	<b>49,90%</b>
Poder Legislativo	6% (máximo) (art. 20, III, "a", LRF)	<b>2,27%</b>

64. Nota-se que a municipalidade **cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos na Educação**, bem como **cumpriu o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**.

### 2.2.6.3. Limites de gastos da Câmara Municipal

65. A Secex apontou que o repasse ao Poder Legislativo no mês de novembro/2019 não foi efetuado até o dia 20 do respectivo mês, em descumprimento ao disposto no art. 29-A, § 2º, inc. II, da Constituição Federal.

66. Assim, foi assinalada a seguinte irregularidade:

**1) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_05.**  
Repasse ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

**1.1)** O repasse do valor referente ao duodécimo do mês de novembro ocorreu dia 26/11/2019, ou seja, após do dia 20 de cada mês

67. Em defesa, o gestor reconhece o atraso, vez que dia 20 de novembro o dia da "Consciência Negra" e dia 22 de novembro dia da Santa Padroeira do município de Apiacás e, pelo descuido da Tesouraria houve o atraso na transferência do duodécimo do mês de novembro, para a data de 26/11/2019. Alega que a Câmara Municipal de Vereadores contava com saldo financeiro em conta corrente capaz de cumprir com os compromissos, não sendo prejudicada pelo atraso dessa remessa.

68. **A Secex manteve a irregularidade**, em face do reconhecimento do



atraso pelo gestor, corroborado pela ausência de planejamento na programação dos repasses.

69. Em sintonia com a Secex, **o MP de Contas entende necessária a manutenção da irregularidade.**

70. Nesta ocasião, transcreve-se trecho do relatório de auditoria:

- Dia 20 de novembro/2019, quarta-feira (feriado dia da consciência negra);
  - Dia 21 de novembro/2019, quinta-feira (dia útil para serviços bancários);
  - Dia 22 de novembro/2019, sexta-feira (dia útil para serviços bancários);
  - Dia 23 e 24 de novembro/2019 final de semana;
  - Dia 25 de novembro/2019, segunda-feira dia útil;
  - Dia 26 de novembro/2019, terça-feira dia que se efetivou o repasse.
- Pelo demonstrado o atraso na realidade foram de 03 (três) dias úteis, dias 21, 24 e 25 de junho/2019. Não foram poucos dias, considerando a contagem de dias de expediente bancário, o atraso contrariou o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal. O Executivo poderia ter efetuado a programação para pagamento antecipado, e assim cumprir o preceito constitucional afastando qualquer ação por parte do Legislativo Municipal

71. **O MP de Contas entende pela manutenção da irregularidade, em consonância com a Secex.**

72. O princípio da separação e da harmonia entre as funções estatais que implica a autonomia dos poderes requer, dentre outras condições, recursos financeiros suficientes para o desenvolvimento das suas atividades. Em nível municipal esta relação ocorre entre o Executivo e o Legislativo, o primeiro com a obrigação constitucional de fazer os repasses mensais necessários para o funcionamento da Câmara Municipal, observando-se os limites constitucionais.

73. Ademais, têm-se os duodécimos como um verdadeiro direito subjetivo das Câmaras de Vereadores, dos quais não pode o Executivo Municipal se furtar do seu cumprimento, em respeito à autonomia das funções estatais consignada no ordenamento constitucional.



74. **O atraso injustificado do repasse financeiro mensal ao Poder Legislativo** pelo Poder Executivo municipal contraria o art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal, mesmo se correspondente a um período considerado ínfimo, uma vez que ofende o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988).

75. Contudo, no caso dos autos, deve-se analisar com razoabilidade e prudência que a situação requer, vale dizer, os obstáculos e dificuldades reais do gestor, como também as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente nos termos do que estabelece o artigo 22, caput e §1º, da LINDB. Somado a isso, deve-se ponderar sobre a responsabilização do gestor que exerce regularmente seu mister, como parece o caso sob análise.

76. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade constante no Achado de Auditoria nº 1.1 (AA05) e pela recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, **determine** ao Chefe do Executivo que efetue o repasse ao Poder Legislativo nos estritos termos fixados na Constituição Federal, segundo diretriz contida no art. 29-A, §2º, III, da CF.

### 2.3. Observância do princípio da transparência

77. O tema transparência das informações públicas ganhou relevância a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exigiu a transparência da gestão fiscal, e por normativos como a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

78. Atualmente a regra é a divulgação das informações públicas e não o sigilo, de forma que a transparência das informações tornou-se um elemento da comunicação entre o gestor e o cidadão, que deve possuir meios para avaliar se os atos públicos estão sendo praticados com eficiência e se correspondem aos anseios



sociais.

79. A Secex constatou que não foram publicados os anexos obrigatórios que acompanham a Lei Orçamentária Anual, de modo a configurar **irregularidade DB 08**, a seguir transcrita:

**2) 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).

**2.1)** A Lei Municipal nº 1077/2018, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Apiacás para o exercício financeiro de 2019 foi publicada em meio oficial e disponibilizada no site da Prefeitura, contudo sem os anexos obrigatórios que a acompanha.

80. A defesa reconhece o lapso com relação à ausência de publicação dos anexos da Lei Orçamentária.

81. Segundo o gestor, a Lei foi veiculada no site do município em Portal transparência/legislação/Leis municipais sem os respectivos anexos obrigatórios, e imediatamente foi colocada a publicação na íntegra, no site Portal Transparência, conforme imagem a seguir:

A Postagem foi imediatamente inserida no site Portal Transparência na íntegra, tanto no PORTAL\_TRANSPARÊNCIA/LEGISLAÇÃO/LEIS\_MUNICIPAIS [https://www.apiacas.mt.gov.br/Transparencia/fotos\\_downloads/6604.pdf](https://www.apiacas.mt.gov.br/Transparencia/fotos_downloads/6604.pdf) como, no PORTAL\_TRANSPARÊNCIA/PLANEJAMENTO/LOA desta municipalidade em [https://www.apiacas.mt.gov.br/Transparencia/fotos\\_downloads/7183.pdf](https://www.apiacas.mt.gov.br/Transparencia/fotos_downloads/7183.pdf) para apreciação dessa Colenda Corte de Contas.

Imagem extraída do Relatório de Auditoria, fls. 6 (Documento digital nº 164771/2020)

82. Analisada a defesa, a **Secex** entendeu pela **manutenção** do achado de auditoria, em face do efetivo cometimento da irregularidade, consistente na ausência da publicação da Lei Orçamentária e seus anexos na época oportuna.



83. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção da irregularidade**.

84. O tema transparência das informações públicas ganhou relevância a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exigiu a transparência da gestão fiscal, e por normativos como a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

85. Atualmente a regra é a divulgação das informações públicas e não o sigilo, de forma que a transparência das informações tornou-se um elemento da comunicação entre o gestor e o cidadão, que deve possuir meios para avaliar se os atos públicos estão sendo praticados com eficiência e se correspondem aos anseios sociais.

86. Por conseguinte, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção da irregularidade constante no Achado de Auditoria nº 2.1 (DB08)** e pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, **determine** ao Chefe do Executivo que efetue a publicação de todos os anexos obrigatórios da Lei Orçamentária Anual, nos termos da Lei Complementar nº 100/200 (LRF).

## 2.4. Prestação de Contas

87. As Contas Anuais de Governo, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, nos moldes do que dispõe o art. 71, I e II da CF, os arts. 47, I e II e 210 da CE/MT e, ainda, os arts. 26 e 34 da LO/TCE-MT, devem ser apresentadas, exclusivamente, por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, nos termos da Resolução Normativa nº 36/2012-TCE/MT-TP.

88. Conforme se verifica, o chefe do Poder Executivo encaminhou ao TCE-



MT a prestação de contas anuais de governo dentro do prazo legal, de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012/TCE-MT-TP, bem como as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, conforme o art. 49 da LRF.

## 2.5. Índice de Gestão Fiscal

89. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM<sup>1</sup> tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

- IGFM Receita Própria Tributária;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

90. Os municípios avaliados são classificados da seguinte maneira:

- Nota A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos);
- Nota B (Boa Gestão, entre 0,6001 e 0,8 pontos);
- Nota C (Gestão em Dificuldade, entre 0,4001 e 0,6 pontos);
- Nota D (Gestão Crítica, inferiores a 0,4 pontos).

91. Em consulta ao comparativo disponível no site do TCE/MT<sup>2</sup> demonstrando a série histórica do IGFM de Apiacás, verifica-se que, no exercício de 2018, o IGFM de Apiacás foi de **0,52, recebendo nota C (Gestão em Dificuldade)**, o que lhe garantiu a **85ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso:

<sup>1</sup> Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.

<sup>2</sup> Disponível em: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)



Exercício	IGFM - Receita própria	IGFM - Gasto de Pessoal	IGFM - Liquidez	IGFM - Investimento	IGFM - Custo Dívida	IGFM - RES. ORÇ. RPPS	IGFM Geral	Ranking
2014	0,30	0,42	0,80	0,49	0,00	1,00	0,50	94
2015	0,38	0,50	1,00	0,73	0,00	1,00	0,62	57
2016	0,33	0,68	1,00	0,51	0,00	1,00	0,60	66
2017	0,45	0,48	1,00	0,75	0,00	1,00	0,64	34
2018	0,34	0,43	1,00	0,61	0,00	0,47	0,52	85

Site TCE/MT > Espaço do Cidadão > IGFM TCE/MT

## 2.6. Relatório - Previdência Municipal (Proc. nº 292079/2019)

92. Com o intuito de promover o desenvolvimento e aprimoramento dos controles sobre os Regimes Próprios de Previdência Social e em observância à Resolução ATRICON nº 05/2018<sup>3</sup> as presentes contas de governo foram instruídas com relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, contendo a análise do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Município de Apiacás, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, a serem julgadas em conjunto aos demais aspectos gerais do parecer prévio deste Tribunal de Contas.

93. Como já descrito, o Processo nº 117358/2020, relativo ao assunto, assinalou a inexistência de irregularidades atinentes aos assuntos previdenciários.

## 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

### 3.1. Análise global

94. No exercício de 2019, a Prefeitura Municipal de Apiacás procedeu ao cumprimento parcial das recomendações dos pareceres prévios anteriores emitidos pelo Tribunal de Contas.

95. 96. O índice IGFM para o presente exercício não foi calculado, porém

<sup>3</sup> Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 relacionadas à temática "Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social.



pode-se verificar que, no exercício de 2018, o IGFM Geral de Apicás foi de 0,82, recebendo nota C (gestão em dificuldade), o que lhe garantiu a 85ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

96. No que concerne à observância do princípio da transparência, o município realizou as audiências públicas durante a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, bem como as audiências públicas quadrimestrais avaliação do cumprimento das metas fiscais.

97. Os Achados de Auditoria mantidos pela Secex referiram-se à irregularidades relativas à gestão fiscal (Achados de auditoria nº 2.1 - DB08), como também relativas ao planejamento e orçamento (Achados de Auditoria nºs 3.1-FB03, 4.1-fb13, 5.1-FB99), tendo o Ministério Público de Contas, em sintonia com a Secex competente, entendido pela manutenção das irregularidades com expedição de recomendações ao Legislativo Municipal.

98. Salienta-se restou mantida 1 (uma) irregularidade de natureza gravíssima (Achado de Auditoria nº 1 – AA05), **mas não suficiente para, por si só, culminar na emissão de parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo.

99. Ademais, deve-se ponderar o resultado positivo da execução orçamentária e a destinação de recursos superiores aos valores mínimos a serem aplicados na educação e saúde, como também a ausência de irregularidades quanto ao regime próprio de previdência municipal.

100. Por conseguinte, em virtude de todo o exposto nos autos e neste Parecer, e considerando a competência do Tribunal de Contas ser restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas à Câmara Municipal de Apicás, a manifestação do Ministério Público de Contas encerra-se com o parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo e sugestão de recomendações.

### 3.2. Conclusão

---

**Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps**

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT, CEP 78049-915  
Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gabinetegustavo@tce.mt.gov.br.



101. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pela emissão de **Parecer Prévio FAVORÁVEL** à aprovação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Apiacás**, referentes ao **exercício de 2019**, sob a administração do **Sr. Adalto José Zago**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo **saneamento** da irregularidade contida no **Achado de Auditoria nº 3.2;**

c) pela **manutenção** das irregularidades contidas nos **Achados de Auditoria nºs 2.1, 3.1, 4.1 e 5.1;**

c) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine ao Chefe do Executivo** que:

d.1) efetue o repasse ao Poder Legislativo nos estritos termos fixados na Constituição Federal, segundo diretriz contida no art. 29-A, §2º, III, da CF (**Achado de Auditoria nº 1.1**)

d.2) efetue a publicação de todos os anexos obrigatórios da Lei Orçamentária Anual, nos termos da Lei Complementar nº 100/200 (b) (**Achado de Auditoria nº 2.1**);

d.3) Envie informações fidedignas no Sistema APLIC dos valores de cada fonte de recursos na composição do superávit do exercício anterior (**Achado nº 3.2**);



**d.4)** Dê maior atenção no registro contábil da previsão atualizada da receita para efeito no cálculo do excesso de arrecadação. **(Achado nº 3.1);**

**d.5)** Aprimore as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município e compatibilize as metas com as peças de planejamento **(Achado nº 4.1);**

**d.6)** Apresente memória e metodologia de cálculo no Anexo das Metas Fiscais, conforme art. 4º, §2º, II da LRF, a possibilitar a comprovação da consistência dos resultados pretendidos e a conformidade das metas com a política fiscal municipal **(Achado nº 5.1)**

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 10 de novembro de 2020.**

(assinatura digital<sup>4</sup>)  
**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

4. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.