



PROCESSO Nº : 167576/2018
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
GESTOR : ASIEL BEZERRA DE ARAUJO
ADVOGADOS : CIRO RODOLPHO PINTO DE ARRUDA SIQUEIRA GONÇALVES
EVERALDO MAGALHÃES ANDRADE JUNIOR
JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2018
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Diante dos Relatórios emitidos pelas Secretarias de Controle Externo de Receita e Governo e de Previdência, bem como do Parecer do Ministério Público de Contas, analisarei, inicialmente, cada uma das irregularidades apontadas para, a seguir, proceder à análise dos resultados fiscais, orçamentários e financeiros das contas anuais de governo do exercício de 2018 de Alta Floresta, sob a responsabilidade do Sr. Asiel Bezerra de Araujo.

A **primeira irregularidade AA04**, de natureza gravíssima, diz respeito aos gastos excessivos com pessoal pelo Poder Executivo do Município de Alta Floresta, extrapolando o limite máximo estabelecido no inciso III, “b”, do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para tais despesas, que é de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município.

De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, os gastos com pessoal pelo Poder Executivo municipal totalizaram R\$ 74.596.912,11 (setenta e quatro milhões, quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e doze reais e onze centavos), o que correspondeu a **65,17%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

Em sua defesa, o gestor destacou:





a) que a aplicação imediata da Resolução de Consulta nº 019/2017¹ deste Tribunal alavancou o índice de gasto com pessoal dos jurisdicionados, tanto que no município os gastos com pessoal saltaram, do primeiro para o segundo quadrimestre de 2017, de 56,05% para 63,07% da RCL em decorrência de sua aplicação;

b) que a metodologia adotada no relatório técnico para a identificação dos gastos com pessoal em 2018 deveria ter considerado as regras estampadas na Resolução nº 29/2016, e não na resolução de consulta nº 19/2018 que a revogou, não devendo ser aplicada retroativamente ao exercício de 2018 e que, se assim fosse feito, o índice apurado seria de 63,75% da RCL;

c) que antes da Resolução 21/2018, não havia consenso sobre se as despesas com agentes de saúde deveriam ou não serem incluídas no total das despesas com pessoal, exemplificando com trecho de julgado que afastara a irregularidade justamente pela exclusão das despesas com agentes comunitários de saúde do cômputo das despesas totais com pessoal e reivindicou que a observância de tal resolução não deve ser exigida com relação às contas de 2018 porque foi publicada dia 19 de dezembro de 2018;

d) que o índice de gastos com pessoal no exercício de 2016 foi de 53,05% da RCL, conforme mencionado no parecer prévio das contas de governo do município relativas ao exercício de 2016 (Parecer Prévio nº 135/2017-TP) e não de 43,05% como mencionado no relatório técnico preliminar nestes autos, de modo que o aumento de gastos com pessoal pelo gestor em 2017 não foi tão expressivo quanto aparece no relatório técnico neste processo;

e) que foram tomadas uma série de medidas para redução do índice, as quais teriam sido pactuadas em “Plano de Providências **em Implementação**”, citando: 1- Adesão ao PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional nº 003/2018; 2- Aperfeiçoamento da eficiência da arrecadação tributária, com a proposta de revisão e

¹A referida resolução tratou da padronização dos procedimentos de contabilização para registro contábil dos rendimentos da carteira de investimento da Previdência (ganhos e/ou perdas da carteira de investimentos do RPPS). Essa resolução concluiu que as receitas orçamentárias referente aos rendimentos da carteira de investimentos do RPPS não devem ser computadas na base de cálculo para determinação da Receita Corrente Líquida (RCL) dos entes que instituíram esse regime de previdência.





atualização da planta genérica de valores; 3- Realização de estudo/auditoria da folha de pagamento, com envio de Projeto de Lei nº 1.992/2019 (01/04/2019), o qual “extingue vagas, coloca em extinção cargos da estrutura administrativa municipal, altera Leis nº 1.107/2001 e nº 1.108/2001”.

A Unidade Técnica não acatou os argumentos da defesa.

Diante das alegações de que as mudanças de entendimento deste Tribunal de Contas afetaram o percentual dos gastos com pessoal, a Unidade Técnica esclareceu que a previsão de dedução dos rendimentos da carteira de investimentos do RPPS do cálculo da RCL já existe há muito tempo, no Manual de Demonstrativos Fiscais do STN e no próprio artigo 2º, IV, da LRF e não estava sendo observada pelos jurisdicionados, tendo sido apenas consagrada no âmbito desta Corte pela **Resolução de Consulta 019/2017**, cuja observância no exercício de 2018 é exigível porque foi publicada em agosto de 2017, cabendo ao gestor, desde então, ajustar os índices impactados por tal resolução para atendê-la.

Ademais, a referida consulta foi formulada pelo próprio Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Alta Floresta (Processo nº 18.961-8/2017).

Consignou, também, que **mesmo que o valor dos rendimentos** de 2018 da carteira de investimentos do RPPS fossem computados na RCL/2018, o gasto com pessoal do Poder Executivo em 2018 corresponderia a **62,08%** da RCL, permanecendo acima do limite legal.

Os auditores ressaltaram, também, que a **Resolução de Consulta nº 019/2018**, embora publicada em dezembro de 2018, estabeleceu que se a extrapolação do limite de gastos com pessoal de 2018 **fosse causada exclusivamente pela inclusão do IRRF**, não ensejaria emissão de parecer prévio contrário. Contudo, **não foi o caso do município de Alta Floresta**, porque mesmo sem computar o IRRF, os gastos com pessoal teria extrapolado o máximo permitido.

Com relação à **Resolução de Consulta nº 21/2018** esclareceu que houve modulação de efeitos, tornando-o cômputo de plantões médicos no total das despesas





com pessoal exigível **somente nas contas de 2019 e seguintes e que** as despesas com indenizações de férias e licenças prêmios a servidores fora do exercício do cargo do exercício de 2018, segundo dados informados pelo gestor no Aplic, totalizaram R\$ 1.178.028,72 e **foram devidamente deduzidas pela equipe técnica do total de gasto com pessoal, para não prejudicar o gestor.**

Por fim, destacou que a implementação das medidas mencionadas pelo gestor em sua defesa, caso sejam de fato efetivadas, produzirão efeitos apenas a partir do exercício de 2019.

O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão da Unidade Técnica, manifestando-se pela manutenção da irregularidade, consignando que o município já teve tempo suficiente para se adaptar às regras estabelecidas na Resolução de Consulta nº19/2017 e sugeriu recomendação para que a Prefeitura Municipal de Alta Floresta respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF.

Analisando a série histórica, verifico que em 2017 o Município gastou **60,10%** da RCL com pessoal e o Poder Executivo **57,24%**. Desse modo, **naquele ano já havia extrapolado tanto o limite máximo fixado ao Poder Executivo quanto o limite geral do ente federativo, tendo o dever legal de adotar medidas para reconduzir as despesas com pessoal aos limites da LRF.**

Mesmo assim, no ano seguinte, os percentuais aumentaram consideravelmente passando a ser **68,26%** (Município) e **65,17%** (Poder Executivo).

LIMITES COM PESSOAL - LRF					
ANO	2014	2015	2016	2017	2018
Limite máximo Fixado - Poder Executivo	54%				
Aplicado - %	52,75%	56,79%	43,05%	57,24%	65,17%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo	6%				
Aplicado - %	2,48%	2,56%	2,34%	2,86%	3,09%
Limite máximo Fixado - Município	60%				
Aplicado - %	55,23%	59,35%	45,39%	60,10%	68,26%

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 154467/2019, fls. 39)





A respeito das alegações de que os aumentos decorreram das novas interpretações aplicadas por esta Corte de Contas e de que o princípio da não surpresa não foi respeitado, há que se destacar que os cálculos para identificação dos gastos com pessoal no exercício de 2018 realmente não seguiram a mesma metodologia dos exercícios anteriores, tendo sido consideradas, porém, as resoluções em vigor, evitando-se aplicação retroativa.

Considerando as datas de publicação das quatro resoluções de consulta mencionadas pelo gestor, que interferem nos cálculos de gastos com pessoal, verifica-se que no início do exercício de 2018, vigoravam:

1) a **Resolução de Consulta nº 29/2016**, que permitia a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a folha de pagamento da despesa total com pessoal e da Receita Corrente Líquida;

2) a **Resolução de Consulta nº 19/2017**, que estabeleceu que as receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social não devem ser computadas na base de cálculo utilizada para determinação da Receita Corrente Líquida - RCL dos entes federativos instituidores desses regimes.

Vale pontuar que a **Resolução de Consulta nº 19/2018**, que revogou a Resolução de Consulta nº 29/2016, determinando que o imposto de Renda Retido na Fonte passasse a ser computado nos montantes da despesa com pessoal e da Receita Corrente Líquida, foi publicada no final do exercício de 2018 (dia 04/12/2018), então, a princípio não deveria ser considerada na avaliação dos gastos com pessoal executados no exercício de 2018.

Porém, fixou-se, na resolução, que os gastos de 2018 já seriam avaliados considerando o IRRF, para evidenciar, desde logo, o montante de despesas com pessoal do município segundo o novo entendimento, a fim de facilitar as comparações de valores nos anos seguintes, todavia, sem prejudicar o gestor, consignando expressamente que se





o novo entendimento fosse causa da extrapolção dos limites em 2018, não seria motivo para emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas daquele ano.

De acordo com os dados extraídos do Aplic pela equipe técnica e consignados no Relatório Técnico Preliminar, verifico que:

- o IRRF no exercício de 2018 no município correspondeu a R\$ **2.985.145,11**;
- o valor dos rendimentos das aplicações financeiras da RPPS obtidas no exercício foi R\$ **4.837.322,80**;
- a receita corrente líquida antes da dedução dos rendimentos de aplicações financeiras do RPPS e antes da dedução do IRRE, R\$ **120.149.934,11**;
- a receita corrente líquida depois da dedução dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS e antes da dedução do IRRE, R\$ **115.312.611,31**;
 - os gastos com pessoal pelo Poder Executivo antes da dedução do IRRF foi R\$ 74.596.912,11, correspondendo a **65,17%** da RCL antes da dedução do IRRF;
 - os gastos com pessoal consolidados do município antes da dedução do IRRF foi R\$ 78.137.294,32, correspondendo a **68,27%** da RCL antes da dedução do IRRF;
- a receita corrente líquida após a dedução dos rendimentos das aplicações financeiras da RPPS e após a dedução do IRRE em 2018, R\$ **112.327.466,20**;
 - os gastos com pessoal pelo **poder executivo** após a dedução do IRRE foi R\$ **71.611.767,00**, equivalendo a **63,75%** da RCL após a dedução dos rendimentos do RPPS e do IRRE;
 - os gastos com pessoal **consolidados** após a dedução do IRRE foi R\$ **75.152.149,21**, equivalendo a **66,90%** da RCL após a dedução dos rendimentos do RPPS e do IRRE.

Resta evidente, portanto, que se as Resoluções de Consulta nº 19/2017 e 19/2018 deixassem de ser aplicadas no presente caso, o limite máximo de 54% também teria sido extrapolado pelo gestor, assim como o limite de gastos com pessoal consolidado do Município. O gestor confirmou, em sua defesa (Doc. nº 178982/2019, fls. 10), que o percentual de gasto com pessoal, calculado nesses moldes, atingiria 63,75% da RCL.





Tendo em vista que a extrapolação existe, independente do cômputo ou não do IRRF no cálculo, ou seja, que não foi causada exclusivamente pela aplicação da resolução 19/2018, **não é cabível neste caso aplicar a modulação dos efeitos nela prevista**, a qual estabeleceu que seria aceita a recondução completa aos limites até o final do exercício de 2022, para fins, unicamente, de apreciação das Contas Anuais de Governo pelo Tribunal Pleno deste TCE, devendo, então, ser exigido o prazo prescrito na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em seguida, o defendente afirma que a dedução das despesas que a Resolução nº 21/2018 determinou a inclusão (por exemplo, despesas com agentes comunitários de saúde) **reduziria o total dos gastos com pessoal em dois pontos percentuais**.

Com relação à aplicação da Resolução de Consulta nº 21/2018, vale destacar que seus efeitos foram modulados apenas com relação aos valores pagos em virtude do regime de plantão porque a inclusão dos gastos com agentes comunitários de saúde e de combate às endemias da DTP já estava prevista em lei, assim como o entendimento já vinha sendo adotado por esta Corte de Contas desde 2006. Ressalto que o fato do Tribunal não ter expressado esse entendimento anteriormente por meio de Resolução de Consulta não cria uma espécie de “efeito retroativo benéfico” para o gestor.

Ademais, apenas a título argumentativo, ainda que se assumíssemos como correta a afirmação do defendente, de que os gastos totais seriam menores em dois pontos percentuais tão somente pela não aplicação da resolução nº21/2018, ainda assim, o percentual não seria reduzido a 54% da RCL.

Portanto, concluo que de qualquer modo o percentual superaria o limite.

Ademais, observo que o aumento dos gastos com pessoal não foi apenas relativo (maior que a evolução do montante da Receita Corrente Líquida no mesmo período, o que, hipoteticamente, também poderia ser causado exclusivamente por uma queda na arrecadação, por exemplo), mas que **tais gastos foram aumentados, ano após ano, em valores absolutos**. Vejamos:





Grupo de despesas	2014	2015	2016	2017	2018
Pessoal e encargos sociais	R\$ 53.078.747,12	R\$ 58.735.250,32	R\$ 70.457.198,26	R\$ 77.203.689,34	R\$ 77.751.427,07

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 154467/2019, fls. 24)

Saliento que o gestor atual foi reeleito e está administrando o município desde 2013 e que os pareceres prévios emitidos por esta Corte de Contas com relação às contas de governo de Alta Floresta referentes aos exercícios de 2016 e 2017 consignaram extrapolação de limites de gastos com pessoal já naquela época e determinaram a esse gestor, promover a devida recondução aos limites. Mesmo assim, foram aumentados durante 2018.

Quanto às providências tomadas pelo prefeito, concordo com a Unidade Técnica que não são suficientes para afastar a irregularidade, visto que o artigo 23 da LRF exige que o gestor reconduza os gastos com pessoal aos limites **dentro dos dois quadrimestres seguintes à verificação do excesso**, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, desse modo tais medidas são muito tardias, além do que não foi demonstrado que já eliminaram o excesso.

Tendo em vista que sob qualquer ângulo, os limites máximos foram extrapolados, conseqüentemente os limites prudenciais, deve o gestor observar as **vedações** estatuídas no artigo 22 da LRF, quais sejam:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Destaco que a inobservância da forma e dos prazos previstos para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo por Poder caracteriza **infração administrativa contra as leis de finanças públicas**, nos





moldes do inciso IV do art. 5º, da Lei nº 10.028/2000 e, conforme parágrafo 1º do referido artigo e artigo 288 do Regimento Interno desta Corte, **o responsável será punido com multa** cujo pagamento é de sua responsabilidade pessoal:

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

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.

Art. 288. Sem prejuízo das demais multas cabíveis, comprovado o cometimento de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, nos termos previstos no art. 5º da Lei Federal 10.028, de 19/10/2000, o responsável será punido com multa de 30% (trinta por cento) sobre seus vencimentos anuais.

Pelos motivos explicitados, concordo com a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas pela **manutenção da irregularidade gravíssima e expedição da recomendação sugerida, tendo em vista que a reincidência na extrapolação dos limites de gastos com pessoal enseja a reprovação destas contas de governo, principalmente diante dos resultados orçamentários e financeiros negativos do município no exercício de 2018, que serão esmiuçados adiante.**

Além disso, entendo que deve ser determinado ao gestor que reconduza os gastos com pessoal aos limites nos próximos dois quadrimestres, conforme determina o artigo 23 da LRF e que observe as vedações estatuídas no artigo 22 da LRF, sem prejuízo da instauração do devido processamento da infração administrativa e julgamento por esta Corte de Contas, conforme parágrafo 2º do artigo 5º da Lei nº 10.028/2000.

A **segunda irregularidade (AA05)**, também de natureza gravíssima, trata da realização de repasses ao Poder Legislativo em desacordo com as determinações da Constituição Federal, e compreende dois achados.





O primeiro achado (2.1), indica a ocorrência de atrasos nos repasses dos duodécimos de janeiro e fevereiro, que teriam ocorrido de forma parcelada, dias 23 e 24 de janeiro e dia 21 de fevereiro de 2018.

Em sua defesa, o gestor afirmou que os atrasos decorreram de frustração de receita, que resultaram em indisponibilidade de recursos financeiros antes do dia 20, mas que os repasses foram adimplidos e mitigados nos meses seguintes, tendo ocorrido apenas naquelas duas ocasiões isoladas.

A equipe técnica manteve o achado porque interpretou os atrasos como fruto da ausência indevida de planejamento e cronograma financeiro suficiente. Destacou, ainda, que o gestor não deveria alegar problemas operacionais visto que está em seu segundo mandato e colacionou jurisprudência desta Corte que já considerou atrasos ínfimos como verdadeira ofensa ao princípio da separação dos poderes.

O Ministério Público de Contas concordou com a Secex, salientando que a determinação constitucional é clara e que falhas na coordenação e planejamento da administração pública não são aceitáveis para o descumprimento da norma constitucional. Assim, consignou ser necessário recomendar ao Poder Executivo de Alta Floresta que realize o repasse mensal ao Poder Legislativo respeitando o art. 29-A, §2º, III, da Constituição Federal.

Consultando o Aplic, verifica-se que o repasse de janeiro foi realizado mediante três transferências, uma no valor de R\$ 185.000,00, dia 19/01/2018, outra de R\$ 152.000,00 dia **23/01/2018** e outra de R\$ 113.594,10 dia **24/01/2018**, totalizando R\$ 450.594,10.

O repasse referente ao mês de fevereiro foi realizado mediante duas transferências, uma no valor de R\$ 250.000,00, dia 20/02/2018 e outra de R\$ 200.594,10, dia **21/02/2018**, completando, também, o valor de R\$ 450.594,10, conforme tabela a seguir:





Consulta de Transferência

Consulta de Transferência

:: Clique com o botão direito do mouse sobre a tabela para mais opções

Resultado(s) da consulta Financeira Prevista Financeira Realizada

Data	Cód.Entid...	Sequen...	Finalidade	Competência	Valor
19/01/2018	1116045	42	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE JANEIRO	2018/01	R\$ 185.000,00
23/01/2018	1116045	43	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE JANEIRO	2018/01	R\$ 152.000,00
24/01/2018	1116045	44	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE JANEIRO	2018/01	R\$ 113.594,10
20/02/2018	1116045	45	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE FEVEREIRO	2018/02	R\$ 250.000,00
21/02/2018	1116045	46	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE FEVEREIRO	2018/02	R\$ 200.594,10
20/03/2018	1116045	47	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE MARÇO	2018/03	R\$ 446.015,22
20/04/2018	1116045	48	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE ABRIL	2017/04	R\$ 446.015,22
18/05/2018	1116045	78	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE MAIO	2018/05	R\$ 446.015,22
20/06/2018	1116045	79	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE JUNHO	2018/06	R\$ 446.015,22
20/07/2018	1116045	80	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE JULHO	2018/07	R\$ 446.015,22
20/08/2018	1116045	81	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE AGOSTO	2018/08	R\$ 446.015,22
20/09/2018	1116045	82	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE SETEMBRO	2018/09	R\$ 446.015,22
19/10/2018	1116045	83	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE OUTUBRO	2018/10	R\$ 446.015,22
19/11/2018	1116045	84	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE NOVEMBRO	2018/11	R\$ 446.015,22
20/12/2018	1116045	85	REPASSE A CÂMARA MUNICIPAL REF MES DE DEZEMBRO	2018/12	R\$ 446.051,22
28/12/2018	1116045	86	DEVOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL ANO 2018	2018/12	R\$ 44.722,39
31/12/2018	1116045	87	DEVOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL ANO 2018	2018/12	R\$ 6,25

Assim, entendo que o achado deve ser mantido e irei realizar a expedição da **recomendação** sugerida pelo *parquet* de Contas.

Entretanto, relevo o fato que os atrasos constatados nos meses de janeiro e fevereiro decorreram de frustração de receita, o que pode ser verificado pelo Quociente de execução da receita, e não foram uma regra na administração, razão pela qual entendo que não houve retenção do repasse.

O segundo achado - 2.1 diz respeito à extrapolação do limite constitucional máximo de repasse ao Poder Legislativo (7% da receita base).

Com relação a isso, o gestor confirmou que efetuou repasse acima do limite máximo, no total de R\$ 5.361.376,40 (correspondente a 7,04% da receita base), mas asseverou que a Câmara Municipal devolveu, dia 31/12/2018, o valor de R\$ 44.768,64, relativo ao excedente e que, por isso, o total correto dos repasses a ser considerado seria R\$ 5.316.607,76, correspondendo a 6,99% da receita base. O gestor anexou relatório de interferências (fls. 31 e 32 da defesa, doc. nº 178982/2019) e pleiteou reconsideração da irregularidade, salientando que a própria equipe técnica confirmou a ocorrência da devolução.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf
Telefone: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543
e-mail: gab.guilhermemaluf@tce.mt.gov.br

A Unidade técnica não acolheu os argumentos da defesa, mantendo os achados porque a mera devolução de recursos no final do exercício não elide o fato de terem sido repassados recursos além do limite máximo e porque a gestão não realizou acompanhamento devido dos repasses para mantê-los dentro dos limites constitucionais.

O Ministério Público de Contas destacou que a infração ocorreu de forma leve porque o excesso representou 0,04% da receita base e houve devolução dos recursos, mas que a quantidade de irregularidades verificadas pela equipe de auditoria, e gravidade dos apontamentos, revelam completo descaso da gestão com as contas públicas.

Assim, anuiu com a manutenção da irregularidade e sugeriu recomendar que o gestor observe o cumprimento dos limites para a despesa total do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A, § 2º, I, da CF/88.

De acordo com dados informados pelo gestor via Sistema Aplic, a receita base do município para cálculo do percentual foi de R\$ 76.086.554,36, portanto, o montante máximo a ser repassado, equivalente a sete por cento, corresponderia a R\$ 5.326.058,80. Contudo, foi repassado R\$ 35.317,60 acima do máximo constitucional, consoante tabela a seguir:





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefone: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

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

ESPECIFICAÇÃO	VALOR R\$
Receitas Tributárias	R\$ 23.961.447,97
Impostos	R\$ 17.084.121,49
IPTU	R\$ 3.166.908,13
IRRF	R\$ 3.513.483,58
ITBI	R\$ 2.329.580,84
ISSQN	R\$ 8.074.148,94
ITR	R\$ 0,00
TAXAS	R\$ 2.470.574,09
Contribuição de Melhoria	R\$ 149.911,31
Juros e multas das receitas tributárias	R\$ 398.596,53
Receta da Dívida Ativa Tributária	R\$ 2.981.879,16
Juros e multas da dívida ativa tributária	R\$ 876.365,39
Transferências da União	R\$ 23.711.395,56
FPM	R\$ 22.052.158,42
Transf. ITR	R\$ 1.529.442,77
IOF s/ ouro	R\$ 36.181,53
ICMS Desoneração	R\$ 93.612,84
Transferências do Estado	R\$ 28.413.710,83
ICMS	R\$ 22.465.543,42
IPVA	R\$ 5.577.428,18
IPI (Exportação)	R\$ 171.665,18
CIDE	R\$ 199.074,05
TOTAL GERAL	R\$ 76.086.554,36
População do Município	51.615
Limite percentual autorizado - art. 29-A, CF	7,00%
Valor máximo de repasse	R\$ 5.326.058,80
Valor fixado na LOA e créditos adicionais	R\$ 5.752.760,00
Valor gasto pela Câmara Municipal	R\$ 5.322.787,32

APLIC > UG: Prefeitura > Exercício Anterior > Informes Mensais > Receitas > Receita Orçamentária > Dados Consolidados do Ente

É dever do gestor detectar, durante a execução do orçamento, se o montante direcionado ao poder legislativo infringe as normas legais e constitucionais, sendo temeroso aguardar o encerramento do exercício para tal providência e, conforme Boletim de Jurisprudência TCE/MT, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2018, as alegações de ausência de má-fé, ausência de dano ao erário e cumprimento da LOA não são hábeis para afastar a responsabilidade do gestor pelo repasse excessivo:

19.85) Responsabilidade. Repasse de duodécimo superior a limite constitucional. Não exclusão de responsabilidade do chefe do Executivo. Havendo repasses de duodécimos ao Legislativo municipal em valor superior ao limite constitucional, **não são suficientes para exclusão de responsabilidade do Chefe do Executivo municipal, as alegações de ausência de má-fé, de inexistência de prejuízo ao erário, e o estrito cumprimento à previsão de Lei Orçamentária Anual (LOA). Para evitar tal situação irregular, o Prefeito deve ajustar o orçamento da Câmara e reduzir os repasses de duodécimos, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.**

(Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 45/2017-TP. Julgado em 10/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 31/10/2017. Processo nº 8.452-2/2016).





Cumprе salientar que, consoante o artigo 29-A, § 2º, inciso I, da CRFB o prefeito que transfere à Câmara mais do que a Constituição possibilita, incorre em crime de responsabilidade.

Por outro lado, o fato de o excesso ter sido inferior a 0,1% da receita base, de que os gastos (empenhos) realizados pela Câmara foram inferior ao máximo constitucional e de que as devoluções foram efetivadas dia 31/12/2018, conforme confirmado pela Unidade Técnica na página 42 do Relatório Preliminar, podem ser valorados como atenuantes à irregularidade ora verificada, tendo em vista precedentes desta Corte de Contas.

Assim, coaduno com o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, que **o segundo achado desta irregularidade deve ser mantido e pertinente** expedir a **recomendação** sugerida pelo *Parquet* de Contas.

Cumprе consignar que diante da manutenção dos dois achados da irregularidade AA05, o Ministério Público de Contas sugeriu o envio de cópias destes autos ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual crime de responsabilidade e/ou crime contra as finanças públicas. Contudo, tendo em vista as atenuantes valoradas em cada um dos dois achados, entendo ser desnecessário.

A terceira irregularidade CB02, de natureza grave, trata da constatação de Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência do Balanço Orçamentário.

Conforme relatório Técnico preliminar, o valor da dotação atualizada do Balanço Orçamentário apresentado pelo chefe do Poder Executivo em sua prestação de contas demonstra o montante de R\$ 138.515.787,80, e tal valor é inferior ao detectado na análise conjunta do orçamento inicial e o orçamento final após as suplementações autorizadas e efetivadas, conforme informações do Sistema Aplic, que foi de R\$ 160.291.787,80.





O gestor alegou desconhecer a procedência do valor de R\$ 138.515.787,80 mencionado pela equipe técnica e encaminhou Balanço Orçamentário 2018 da prefeitura, onde consta dotação atualizada no valor de R\$ 124.684.027,80 (Doc. nº 178982/2019, fls. 33).

Na sequência, a Unidade Técnica destacou que o balanço orçamentário apresentado na defesa confere com os valores informados no Aplic, mas diz respeito apenas à prefeitura municipal, ou seja, que nele não estão consolidadas informações relativas à Câmara e Instituto de Previdência Municipal e que o documento cuja análise interessa é a cópia do Balanço Orçamentário Consolidado enviado ao Aplic, no qual o valor da dotação atualizada difere R\$ 21.776.000,00 dos dados lançados no mesmo sistema.

A equipe apontou que a diferença corresponde, exatamente, ao valor das Reservas de Contingência e/ou Reservas do RPPS, que não foram registradas nessa peça contábil.

O Ministério Público de Contas concordou com a manutenção da irregularidade porque o gestor não apresentou evidências que justificassem a discrepância das informações remetidas ao Aplic e sugeriu recomendar à Prefeitura Municipal de Alta Floresta que observe o disposto na lei quanto aos registros contábeis, especialmente no que toca ao balanço orçamentário, conforme ditam os arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964.

Verifico que no arquivo PDF do Balanço Consolidado encaminhado ao sistema Aplic pelo próprio gestor (Aplic>Prestação de Contas>Contas de Governo>anexo12) e no balanço encaminhado em sua prestação de contas (Doc. nº 78335/2019, fls. 11) está registrado que a dotação atualizada corresponde a R\$ 138.515.787,80. **Assim, o gestor não pode alegar desconhecimento do registro desse valor de dotação orçamentária atualizada no balanço consolidado.**

Desse modo, o valor da dotação atualizada do Balanço Orçamentário apresentado pelo chefe do Poder Executivo em sua prestação de contas, e no sistema





Aplic como sendo o balanço consolidado (R\$ 138.515.787,80), não coincide com o valor que consta às fls. 33 de sua defesa nestes autos (R\$ 124.684.027,80), nem com o detectado na análise conjunta do orçamento inicial e o orçamento final após as suplementações autorizadas e efetivadas, conforme informações enviadas por ele próprio ao Sistema Aplic (R\$ 160.291.787,80).

Importante registrar que, de acordo com as instruções do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), os valores das reservas de contingência devem constar no balanço orçamentário.

Tendo em vista que é dever do gestor apresentar demonstrativos consolidados nas prestações de contas, dentre eles o balanço orçamentário, o qual deve contemplar todas as unidades contábeis descentralizadas do ente federativo (Prefeitura, Câmara, Instituto de Previdência, Fundos, Fundações e outros), bem como alimentar o sistema Aplic corretamente e que o defendente não alegou nenhum erro de lançamento nos informes enviados ao sistema, em consonância com a Unidade Técnica e Ministério Público, entendo pertinente **manter a irregularidade e expedir a recomendação** sugerida pelo *parquet* de Contas.

A quarta irregularidade (DB08), também de natureza grave, diz respeito à ausência de transparência nas contas públicas, porque não houve comprovação da realização das audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão do PPA 2018-2021 (**achado 4.1**), da realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LDO/201 (**achado 4.2**) e da realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA/2018 (**achado 4.3**), infringindo os artigos 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000.

Em sua defesa, o gestor alegou que se absteve de tecer argumentos sobre política de transparência da prefeitura de Alta Floresta por meio da realização das audiências públicas por se tratar de matéria de fato, se limitando, segundo ele, a compartilhar toda evidência dos impulsos tomados pela Prefeitura em articulação com a Câmara de Vereadores, para levarem amplamente à coletividade os debates das peças





orçamentárias na forma legal e enviou documentos que demonstrariam tal esforço em autos digitais, malotes digitais nº 179455/2019 a 179480/2019.

No relatório Técnico de defesa, a Secex consignou que os documentos apresentados pela defesa não comprovam a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do PPA (2018/2021), da LDO/2018 e LOA/2018, mantendo os itens 4.1, 4.2 e 4.3 da irregularidade.

O Ministério Público de Contas analisou os documentos e concluiu que não comprovam a realização das audiências, opinando, assim, pela manutenção dos três achados e sugeriu a expedição de recomendação para que o chefe do Poder Executivo observe o disposto no art. 48, parágrafo único, da LRF, quanto à realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão do PPA (2018-2021), da LDO e da LOA.

A respeito do assunto, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) assim estabelece:

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. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Compulsando os autos, não encontrei comprovação da realização das referidas audiências públicas, apenas ata de audiência pública para apresentação de projeto de lei acerca da matéria revisão e/ou atualização da planta genérica de valores do município, para atualização dos valores dos imóveis municipais para fins de crédito tributário (Projeto de Lei nº 1.962/2018), no malote digital nº 179455/2019, o que não possui relação com o conteúdo dos achados.

Verifiquei, também, que no Sistema Aplic também não consta tal comprovação. Na aba Prestação de Contas/Documentos PPA, apenas foi anexada uma





notícia divulgada no site da prefeitura onde consta que a audiência pública seria realizada dia 27 de julho de 2017.

Na aba Prestação de Contas/Documentos LDO existe uma lista de presença de “reunião de demonstração prévia da LDO”, realizada dia 27/08/2017, às 16 horas na Secretaria municipal de meio ambiente e uma lista de presença da audiência pública da LDO, realizada dia 29/08/2017, às 19 horas, na Câmara Municipal, por outro lado, não há comprovação acerca da prévia divulgação ampla da realização da audiência.

Na aba Prestação de Contas/Documentos LOA, existe uma notícia publicada dia 23/09/2019 no site da prefeitura informando sobre a realização de audiência pública referente à LOA de 2018 dia 29/09/2017, mas não juntaram a Ata da reunião assinada nem a lista de presentes, para comprovar que a audiência pública ocorreu.

Entendo que os documentos apresentados são insuficientes para comprovar o cumprimento das exigências de transparência da LRF e da efetiva realização das audiências públicas, sendo necessária a publicação de convocação e a ata da reunião.

Considerando que não houve comprovação do cumprimento do artigo 48, parágrafo único, da LRF mediante a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão do PPA (2018-2021), da LDO e também da LOA, em consonância com a Unidade técnica e Ministério Público de Contas, entendo que os **achados 4.1, 4.2 e 4.3 devem ser mantidos**, bem como expedida a **recomendação** sugerida pelo órgão ministerial.

A **quinta irregularidade DB99**, também de natureza grave, decorre da constatação de insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar processados e não processados, nas Fontes 00, 01, 15, 18/19/31, 02, 42, 43, 16, 24 e 30 e que o somatório das insuficiências detectadas em cada fonte correspondeu ao valor de R\$ 6.690.477,32.

O defendente não se manifestou sobre esse achado. Assim, Unidade Técnica e Ministério Público de Contas se posicionaram pela manutenção da irregularidade.





Conforme demonstrado pela equipe técnica em quadro do Relatório Técnico Preliminar colacionado abaixo, ao final do exercício, os saldos das disponibilidades líquidas das fontes supramencionadas era negativo, o que significa ausência de recursos disponíveis, naquelas fontes, para cobertura dos respectivos restos a pagar:

Fonte	Descrição	Disponibilidade Bruta – R\$ (A)	Demais Obrigações Financeiras – R\$ (B)	Restos a Pagar – R\$ (C)	Disponibilidade Líquida – R\$ (D=A-B-C)
00	Recursos Ordinários	1.090.372,69	452.939,02	2.016.038,37	-1.378.604,70
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	1.071.622,25	187.747,57	1.828.296,25	-944.421,57
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenv. da Educação - FNDE	412.048,16	0,00	1.906.120,30	-1.494.072,14
18/19/31	Transferências do FUNDEB	30.821,33	125.800,40	282.030,30	-377.009,37
02	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Saúde	730.055,39	241.672,10	1.747.221,44	-1.258.838,15
42	Transferência de Recursos SUS - Estado	128.730,08	0,00	147.337,03	-18.606,95
43	Transferência de Recursos do Estado para ações de Assistência Social	434,85	0,00	5.048,29	-4.613,44
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	9.567,52	0,00	90.731,26	-81.163,74
24	Transf. de Convênios (não relacionados a educação/saúde/assistência social)	81.372,68	0,00	952.686,82	-871.314,14
30	Recursos do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	18.419,26	0,00	280.252,38	-261.833,12
	Total	3.573.444,21	1.008.159,09	9.255.762,44	-6.690.477,32

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 154467/2019, fls.31 e 32).

Via de regra, as despesas devem ser executadas e pagas no próprio exercício financeiro, mas, extraordinariamente, admite-se que as despesas sejam cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para o pagamento.

Este Tribunal de Contas assentou que a disponibilidade de recursos para cobertura de restos a pagar deve ser calculada por fonte. Vejamos decisão nesse sentido:





Para efeito de verificação do cumprimento das disposições constantes no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a relação entre a assunção de obrigação de despesa e a suficiente disponibilidade de caixa deve ser calculada, individualmente, por fontes de recursos. Incluem-se como assunção de obrigação de despesa tanto os restos a pagar processados quanto os não processados, inscritos no exercício." (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Parecer Prévio nº 41/2017-TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.385-2/2016).(Item 7.7. **Boletim de Jurisprudência**. Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a dezembro de 2017, página 24)

Assim, é necessário observar a disponibilidade de recursos em cada fonte para a inscrição em restos a pagar e conforme quadro acima, o controle não foi feito durante a gestão.

Acerca do controle da disponibilidade de caixa, a Secretaria do Tesouro Nacional esclarece que:

(...) o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios. ". (Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido a partir do exercício financeiro de 2018/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 8 ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017. pág. 613)

Além da indisponibilidade em cada fonte individualmente considerada, verifico que ainda que tivesse sido feito remanejamento de recursos entre fontes, para utilização das disponibilidades eventualmente sobejantes em outras fontes, não seria possível cobrir todos os restos a pagar inscritos pelo município. Faltaria, ainda, **R\$ 1.186.677,86**.

É o que revela o Quociente de Disponibilidade financeira, que avalia a situação sob um aspecto mais amplo, considerando as disponibilidades e inscrições em restos a pagar de todas as fontes.

Por intermédio dele verifica-se que o município encerrou o exercício sem recursos disponíveis suficientes para o pagamento de todos os restos a pagar processados e não processados, existindo recursos para cobertura de apenas 89% dos restos a pagar inscritos (Doc. nº 154467/2019, fls. 30).





Verifico que em 2018 a disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar das despesas do exercício liquidadas e não pagas) era de apenas R\$ 3.199.573,29, mas o valor das despesas do exercício não liquidadas e inscritas em restos a pagar no exercício foi R\$ 4.386.251,15.

Está claro, portanto, que houve indevida inscrição em restos a pagar sem a correspondente disponibilidade financeira nas fontes apontadas, e que o município de Alta Floresta não possui capacidade financeira para fazer face às suas obrigações de curto prazo (despesas inscritas em restos a pagar) e que a má gestão fiscal, exercida em desacordo com o art. 1º, § 1º, da LRF causou desequilíbrio financeiro no município de Alta Floresta.

Assim, em atenção ao princípio da responsabilização fiscal, **mantenho** a irregularidade DC99 (achado 5.1) em consonância com a Unidade Técnica e o Ministério Público e entendo ser necessário **recomendar** ao chefe do Poder Executivo que se abstenha de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa e que envide esforços no sentido de reverter esse quadro de desequilíbrio orçamentário e financeiro do município.

Acrescento a recomendação de que o gestor proceda a anulação das despesas empenhadas mas não liquidadas no encerramento do exercício, ressalvadas as despesas cujo fato gerador já tenha ocorrido, ou seja, quando a fase de liquidação estiver em andamento, as quais devem ser inscritas em restos a pagar não processados, conforme orientação contida no item 15 do Anexo da Resolução Normativa nº 43/2013 deste Tribunal.

A sexta irregularidade FB02, também de natureza grave, consigna a ocorrência de abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa, no valor de R\$ 3.718.761,66, em afronta ao art. 167, inc. V, CF e art. 42, Lei nº 4.320/64.

Sobre esse achado, o gestor também não se manifestou.

Assim, a Secex manteve o achado e o Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão da Unidade Técnica e sugeriu expedição de recomendação





para que o gestor se abstenha de abrir crédito adicional sem autorização legislativa, conforme dita os arts. 167, V, da CFRB/88 e 42º da Lei nº 4.320/64.

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 42 estabelece que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do executivo.

De acordo com o Relatório Preliminar, não foram localizadas outras leis que autorizaram a abertura de créditos adicionais, a não ser a própria LOA (Lei nº 2.428/2017), que autorizou, em seu artigo 5º, a abertura de créditos adicionais até 40% da despesa fixada, ou seja, até que o somatório delas atingisse o valor de R\$ 60.074.144,00. Porém, a soma dos créditos adicionais abertos por diversos decretos, relacionados na tabela abaixo, foi R\$ 63.792.905,66, de modo que, inevitavelmente, o montante de créditos adicionais abertos excedeu a autorização concedida na LOA.

LEI	DECRETO	CRÉDITOS ADICIONAIS			TRANSPOSIÇÃO	FONTE DE FINANCIAMENTO						
		SUPLEMENTAR	ESPECIAL	EXTRAORDINÁRIO		ANULAÇÃO	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	SUPERÁVIT FINANCEIRO	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	RECURSOS SEM DESPESAS CORRESPONDENTES	
Alterações Orçamentárias												
02428/2017	00003/2018	R\$ 6.475.614,99	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 6.475.614,99	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00030/2018	R\$ 1.978.550,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.978.550,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00054/2018	R\$ 1.510.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.510.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00057/2018	R\$ 2.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00070/2018	R\$ 1.453.095,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.453.095,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00105/2018	R\$ 2.977.571,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.977.571,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00135/2018	R\$ 4.010.740,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.010.740,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00154/2018	R\$ 11.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 11.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00172/2018	R\$ 3.520.211,48	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.520.211,48	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00201/2018	R\$ 3.228.767,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.228.767,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00204/2018	R\$ 1.340.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.340.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00225/2018	R\$ 122.200,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 122.200,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00236/2018	R\$ 5.152.548,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 5.152.548,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00





02428/2017	00237/2018	R\$ 5.256.427,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 5.256.427,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00252/2018	R\$ 101.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 101.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00261/2018	R\$ 4.445.568,12	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.445.568,12	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00291/2018	R\$ 7.800.960,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 7.800.960,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00293/2018	R\$ 2.002.108,68	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.002.108,68	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00302/2018	R\$ 171.019,46	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 171.019,46	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00306/2018	R\$ 5.089.086,86	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 5.089.086,86	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00320/2018	R\$ 56.001,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 56.001,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00321/2018	R\$ 4.994.800,20	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.994.800,20	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00322/2018	R\$ 35.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 35.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
02428/2017	00323/2018	R\$ 59.635,27	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 59.635,27	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		R\$ 63.792.905,66	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 53.686.477,86	R\$ 8.596.427,80	R\$ 0,00	R\$ 1.510.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		R\$ 63.792.905,66	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 53.686.477,86	R\$ 8.596.427,80	R\$ 0,00	R\$ 1.510.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

APLIC > Peças de Planejamento > Créditos Adicionais > Alterações Orçamentária/Leis Autorizativas/Fonte de Financiamento > Consulta Parametrizada > Dados Consolidados do Ente.

Desse modo, em consonância com a Unidade Técnica e Ministério Público de Contas, entendo que a irregularidade deve ser **mantida** e, também, **expedida a recomendação sugerida pelo órgão ministerial**.

A **sétima irregularidade (FB03)**, também de natureza grave, versa sobre a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação, no valor de R\$ 3.301.019,56, contrariando o art. 167, II e V, da Constituição Federal c/c art. 43, da Lei nº 4.320/1964, conforme quadro às fls. 16 e 17 do Doc. nº 154467/2019, reproduzido a seguir:

Código Fonte de Recursos	Excesso / Déficit no exercício	Créditos adicionais abertos no exercício (autorizados pela LOA)	Créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis	Decretos
24	-3.799.287,80	3.256.427,80	2.000.000,00	057/2018
			1.256.427,80	237/2018
25	-44.591,76	1.340.000,00	44.591,76	204/2018
TOTAL			3.301.019,56	

Segundo a defesa, os cálculos para apuração do valor do excesso de arrecadação devem ser feitos "por natureza da receita", de modo que as fontes de





recursos pertencentes a natureza de receita em que for identificada tendência de excesso de arrecadação poderão ser utilizadas para abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação.

Argumentou que não foi considerado que a realização da despesa não excedeu os créditos orçamentários das fontes de recursos 24 e 25, utilizadas para abertura de créditos suplementares.

Em relação à Fonte 24, informou que foram abertos créditos adicionais em decorrência do recebimento de recursos financeiros relativos aos seguintes convênios, os quais não foram creditados no exercício financeiro de 2018:

- Termo de Convênio nº 1194/2017 com a SECID/MT (R\$ 2.000.000,00), com o fim de restauração de pavimentação com serviços de tapa buraco e aplicação de lama asfáltica;
- Convênio com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (R\$ 487.500,00), contrato de repasse nº 835606/2016, para aquisição de uma patrulha mecanizada e uma retroescavadeira;
- Contrato de repasse nº 837939/2016/Min das Cidades/Caixa e nº 841371/2016/Min das Cidades (R\$ 727.277,80), relativo pavimentação asfáltica e drenagem de águas pluviais.

Quanto à fonte 25, salientou que o valor das despesas empenhadas no exercício (R\$ 2.764.453,16) não excedeu o total dos créditos orçamentários (R\$ 2.795.408,24).

Ao analisar a defesa, a Secex destacou que a afirmação de que a realização da despesa não excedeu os créditos orçamentários nada diz a respeito da existência ou não de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais.

Acrescentou que a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais e que salvo as parcelas já recebidas, recursos oriundos de convênios não devem ser considerados como disponíveis, mas mera expectativa de recebimento, que pode ou não se concretizar e que o próprio





interessado confirmou que os recursos de convênios (Fonte 24) não foram repassados em 2018, logo, não estavam disponíveis.

Em relação à abertura de crédito adicional com recursos provenientes de fontes vinculadas, a Unidade Técnica argumentou que, conforme normas da STN, a verificação da existência ou não de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais é feita por fonte de receitas e não pelo total arrecadado pelo ente, sendo necessário observar a existência efetiva dos recursos na fonte específica, ainda que, ao final, a receita total excedida absorva o valor da fonte sem excesso.

Quanto à Fonte 25, a Secex destacou que o excesso de arrecadação informado no Aplic foi confirmado pelo defendente (R\$ 1.295.408,24), assim como o total aberto (R\$ 1.340.000,00) e que, em geral, o município não obteve excesso de arrecadação, e manteve a irregularidade.

O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão da Secex, manifestando-se pela manutenção da irregularidade e recomendação para que o gestor observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88, ou seja, abstenha-se de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver suficientes fontes de recursos.

Acrescentou que dois dos convênios da fonte 24 sequer deveriam ser objeto de crédito adicional, pois foram **celebrados em 2016, devendo terem sido incluídos na LOA daquele exercício**: 1- Convênio com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (R\$ 487.500,00), contrato de repasse nº 835606/2016, para aquisição de uma patrulha mecanizada e uma retroescavadeira; 2- Contrato de repasse nº 837939/2016/Min das Cidades/Caixa e nº 841371/2016/Min das Cidades (R\$ 727.277,80), relativo pavimentação asfáltica e drenagem de águas pluviais.

Conforme jurisprudência consolidada nesta Corte de contas, via de regra, os recursos provenientes de convênios devem ser incluídos na LOA como receita desde sua elaboração. Vejamos:

Resolução de Consulta nº 19/2016-TP. Planejamento. Lei Orçamentária Anual (LOA). Convênios. Necessidade de previsão orçamentária. 1) Na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) devem ser previstas as receitas e fixadas as despesas oriundas da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, considerando-as em cada exercício financeiro





pela parte nele a ser executada e de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no Termo da avença. 2) Havendo modificações no cronograma físico-financeiro de convênios ou instrumentos congêneres ou na impossibilidade de serem executados ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários podem ser incluídos nos orçamentos subsequentes, caso existam condições para a execução da avença. 3) A previsão de receitas e a fixação de despesas na LOA provenientes da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições dos itens precedentes, não caracterizam superestimativa do orçamento público.

Quando um determinado convênio não tiver sido considerado na estimativa de receita inicial prevista na LOA, mas no decorrer do exercício se efetivar a arrecadação de recursos oriundos do convênio superveniente, configura-se o excesso de arrecadação de convênios, situação excepcional que justifica a abertura de crédito adicional.

Considerando que os dois convênios para os quais foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação na fonte 24 foram celebrados em 2016, deveriam ter sido incluídos no planejamento orçamentário, não tendo sido apresentada nenhum motivo para não terem sido incluídos.

A abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação deve estar pautada em critérios rigorosos de acompanhamento orçamentário e financeiro mensal efetivo², suficientes para certificar que: a) os excessos de arrecadação estão se concretizando no decorrer do exercício, permitindo a abertura de créditos adicionais, ou; b) os excessos de arrecadação estão sendo frustrados, impondo a adoção de medidas de ajuste previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

Quanto ao alegado com relação à fonte 25, cabe esclarecer que a nova contabilidade aplicada ao setor público prescreve a implementação de controle das disponibilidades de recursos por fontes/destinação.

O mecanismo de controle por fontes serve para a apuração do superávit financeiro nos termos da Lei nº 4.320/64 e a identificação das disponibilidades de recursos conforme suas vinculações, nos termos do disposto na LRF³, a fim de permitir a

²

³ Art. 8º. Os recursos legalmente vinculados a finalidades específicas serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.





gestão financeira e orçamentária efetiva, que disponha de meios concretos para aferir, *pari passu*, a situação das contas do Município e ter condições de evitar eventual desequilíbrio financeiro e orçamentário.

Além disso, possibilita o exercício do controle simultâneo da execução financeira (ingressos e dispêndios de recursos em cada fonte) e maior transparência na execução orçamentária, registrando as alocações e realocações dos recursos públicos entre os programas, projetos e atividades de interesse da sociedade, evidenciando cada priorização feita pelo gestor nas ações governamentais. O entendimento está, há muito, consolidado nesta Corte, conforme trecho a seguir, extraído do Boletim de Jurisprudências:

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 4/2015-TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. Processo nº 8.176-0/2014).

O orçamento é o instrumento legal que estampa a vontade do povo acerca da destinação dos recursos arrecadados pelo poder público, por isso, para remanejar recursos de uma fonte para outra, deve existir prévia autorização específica e ser devidamente acompanhada pelos respectivos ajustes contábeis, sob pena de prejuízo à fidedignidade dos demonstrativos.

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





Conforme demonstrado pelos saldos das contas, na verdade, não haviam excessos de arrecadação contabilizados nas fontes indicadas. Desse modo, o controle das disponibilidades por fonte não foi observado pelo gestor.

Além disso, ainda que fosse possível utilizar, indiscriminadamente, excessos de arrecadação verificados em outras fontes, a irregularidade não seria sanada porque neste caso, somente houve excesso de arrecadação nas fontes 00, 02, 14, 18 e 19, cujo somatório correspondeu a R\$ 2.918.988,37, o que seria insuficiente para lastrear a abertura de R\$ 3.301.019,56 de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos nas fontes 24 e 25.

O gestor admitiu que, quando da abertura dos créditos adicionais, não havia cobertura financeira, uma vez que os recursos financeiros decorrentes dos convênios (fonte 24) não foram creditados no exercício financeiro de 2018 e, também confirmou, em sua defesa, os valores arrecadados e dos créditos adicionais abertos na fonte 25.

Por esses motivos, em consonância com a Unidade Técnica e o Ministério Público, **mantenho** a irregularidade e coaduno com a expedição de recomendação ao gestor para que observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88, ou seja, se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver suficientes fontes de recursos.

Além disso, entendo pertinente recomendar ao gestor do Município que não realize abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem acompanhamento mensal efetivo suficiente para avaliar se os excessos de arrecadação estimados em determinadas fontes estão adequados com a previsão ao longo do exercício.

A **oitava irregularidade (MB01)**, outra de natureza grave, se refere à Sonegação de informações a este Tribunal de Contas, deixando de declarar sobre a existência de contratações que subsidiaria a análise das contas no Tópico Pessoal, o que contrariou o art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007.





Segundo a equipe de auditoria, por meio do Ofício Circular nº 5/2019 expedido por esta SECEX, foi solicitado à Prefeitura Municipal, informações sobre contratações de Cooperativas, OSCIP, OS e outras terceirizações de serviços relacionadas à mão-de-obra que se enquadram no conceito de gasto com pessoal e o jurisdicionado não respondeu a esse Ofício Circular, não encaminhando, portanto, a declaração sobre a existência ou não desses contratos na Prefeitura Municipal, destacando que tais informações subsidiariam a análise das contas, que restou prejudicada.

Em sua defesa, o gestor alegou que não houve má-fé, pois o Ofício foi encaminhado ao Departamento de Licitações, Procuradoria Jurídica e Secretaria Executiva para informar sobre existência de OSCIP e após esses setores constatarem a **inexistência de OSCIP ou Cooperativa no município**, enviaram a resposta para a Controladoria Geral do Município que, por sua vez, não identificou o real motivo e não deu prosseguimento.

Afirmou que a resposta já foi encaminhada a esta Corte e que foram anexados documentos para comprovar e salientou que não houve qualquer tentativa de sonegar tais informações com o intuito de reduzir o cálculo de pessoal, mesmo por que não houve contratação de OSCIP no município de Alta Floresta em 2018, havendo somente uma falha na devolutiva da resposta.

Em análise de defesa, a Secex manteve a irregularidade porque segundo o texto constitucional, nenhuma informação, sob qualquer pretexto, pode ser sonegada ao Tribunal de Contas e a falta de comunicação entre os setores da Prefeitura não elide a irregularidade e que não constatou nos autos, qualquer documentação anexa que comprove as alegações feitas na defesa.

O *Parque* de Contas concluiu que a solicitação de informações deste TCE-MT por meio do Ofício nº 05/2019 não foi atendida, o que caracterizou sonegação de informações, motivos pelo quais entende que a irregularidade deve ser mantida, bem como expedida recomendação para que o gestor atenda a todas as solicitações de





informações provenientes do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, permitindo, dessa forma, o pleno exercício do controle externo.

Compulsando os autos, não localizei a resposta supostamente encaminhada tardiamente. Ademais, saliento que a conduta de não atender a solicitação por parte do gestor é reprovável.

Apesar disso, verifico que o ofício foi enviado diretamente pela Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo ao jurisdicionado, sem qualquer expedição de solicitação ou determinação por parte deste Relator, conforme prescrito no artigo 139-A do Regimento Interno e 153, §1º, transcritos a seguir:

Art. 139-A. Os titulares das Secretarias de Controle Externo poderão requisitar quaisquer documentos ou informações, decorrentes do processo de fiscalização, assim como encaminhar aos gestores e controladores internos Nota de Auditoria contendo os achados detectados durante o acompanhamento simultâneo dos atos de gestão, quando houver possibilidade de saneamento das impropriedades, mediante autorização do relator. (Nova redação do artigo 139-A dada pela Resolução Normativa 5/2016).

Art. 153. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado pelo jurisdicionado, ao Tribunal de Contas ou às equipes sob qualquer pretexto de auditoria e inspeção. **§ 1º.** Em caso de sonegação ou omissão do gestor, **o relator notificará à autoridade administrativa competente** para as medidas cabíveis, e no caso da sonegação ou omissão ser da autoridade máxima do órgão, **representará ao Tribunal Pleno para adoção de medidas necessárias** ao exercício do controle externo, nos termos da lei e deste regimento interno.

Dessa maneira, **acolho a sugestão ministerial** no sentido de recomendar ao chefe do Poder Executivo que atenda a todas as solicitações de informações provenientes do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, permitindo, dessa forma, o pleno exercício do controle externo.

A **nona irregularidade FC13**, de natureza moderada, diz respeito à elaboração da LOA em desacordo com o preceito estampado no artigo 165, § 5º, II da Constituição Federal, haja vista que o texto da referida peça de planejamento não destaca os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A equipe técnica consignou que os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social não foram destacados no texto da Lei, mas somente nos quadros auxiliares





demonstrativos de despesas, não atendendo ao princípio da clareza, ressaltando que esses valores devem ser explicitamente destacados no corpo da Lei.

Em sua defesa, o gestor argumentou que a LOA/2018 contemplou dotação orçamentária para as áreas fiscal e da seguridade social, mas por falha interna, a Prefeitura incorreu em erro material de não acrescentar a expressão Seguridade Social na ementa, mas que, analiticamente constam nos anexos da própria LOA. Com base nisso, pediu o afastamento do apontamento.

A Secex esclareceu que a lacuna não se deu na ementa da lei, mas no corpo da lei, e asseverou que, segundo o artigo 165 da CF/88, tais orçamentos devem constar da lei, e não somente em seus anexos ou quadros complementares, a fim de evitar obscuridades e garantir a transparência orçamentária. Por essas razões, manteve a irregularidade.

O Ministério Público de Contas concluiu que a presente irregularidade é inconteste, tendo sido reconhecida pela defesa que alegou erro material na redação da LOA, e opinou pela manutenção da irregularidade diante do descumprimento dos mandamentos constitucionais, além da expedição de recomendação para que o gestor observe o disposto no art. 165 da CF/88 quanto à elaboração da LOA e a segregação de seus orçamentos, em observância ao princípio da clareza.

Analisando a LOA do Município de Alta Floresta do ano de 2018, verifico que, de fato, não discriminou expressamente, em seu texto, o montante do Orçamento da Seguridade Social e do Orçamento Fiscal.

Apesar de ter classificado as despesas por funções de governo e também por órgãos da administração em seu artigo 3º, isso não é suficiente para assegurar qual o volume do orçamento da seguridade e do orçamento fiscal, haja vista que, por exemplo, o valor destinado à função de governo Nº 8 (assistência social) é de R\$ 8.005.650,00 e não coincide com o destinado à Secretaria Municipal de Assistência Social (R\$ 8.061.650,00).





a) **POR FUNÇÕES DE GOVERNO:**

01 – LEGISLATIVO	R\$	5.752.760,00
02 – JUDICIÁRIA	R\$	620.000,00
04 – ADMINISTRAÇÃO	R\$	9.528.400,00
06 – SEGURANÇA PÚBLICA	R\$	1.125.000,00
08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	R\$	8.005.650,00
09 – PREVIDÊNCIA SOCIAL	R\$	29.855.000,00
10 – SAÚDE	R\$	25.210.000,00
11 – TRABALHO	R\$	1.176.550,00
12 – EDUCAÇÃO	R\$	42.957.000,00
13 – CULTURA	R\$	1.200.000,00
15 – URBANISMO	R\$	10.035.000,00
17 – SANEAMENTO	R\$	50.000,00
18 – GESTÃO AMBIENTAL	R\$	760.000,00
20 – AGRICULTURA	R\$	1.740.000,00
22 – INDÚSTRIA	R\$	300.000,00
23 – COMÉRCIO E SERVIÇO	R\$	300.000,00
24 – COMUNICAÇÃO	R\$	240.000,00
25 – ENERGIA	R\$	3.400.000,00
26 – TRANSPORTE	R\$	3.550.000,00
27 – DESPORTO E LAZER	R\$	1.500.000,00
28 – ENCARGOS ESPECIAIS	R\$	2.320.000,00
99 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$	560.000,00
Total das Despesas por Funções de Governo	R\$	150.185.360,00

b) **POR CATEGORIA ECONÔMICA:**

Despesas Correntes	R\$	107.139.300,00
Despesas de Capital	R\$	42.486.060,00
Reserva de Contingência	R\$	560.000,00
Total	R\$	150.185.360,00

c) **POR ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO:**

Administração Direta:		
Câmara Municipal.	R\$	5.752.760,00
Gabinete do Prefeito.	R\$	3.240.000,00
Secretaria Municipal de Gestão, Finanças e Planejamento.	R\$	8.068.950,00
Secretaria Municipal de Governo.	R\$	1.075.000,00
Secretaria Municipal de Assuntos Estratégicos.	R\$	250.000,00
Secretaria Executiva.	R\$	530.000,00
Secretaria Municipal de Assistência Social.	R\$	8.061.650,00
Secretaria Municipal de Educação.	R\$	42.882.000,00
Secretaria Municipal de Esportes, Cultura e Juventude.	R\$	2.700.000,00
Secretaria Municipal de Infraestrutura.	R\$	17.060.000,00
Secretaria Municipal de Saúde.	R\$	25.210.000,00
Secretaria Municipal de Desenvolvimento.	R\$	3.760.000,00
Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária.	R\$	1.740.000,00
Total da Administração Direta	R\$	120.330.360,00

Administração Indireta:		
IPREAF – Inst. de Previdência de Alta Floresta	R\$	29.855.000,00
Total da Administração Indireta	R\$	29.855.000,00

GERAL POR SUBFUNÇÃO	R\$	150.185.360,00
----------------------------	------------	-----------------------





A Constituição Federal é clara ao estabelecer a necessidade de distinção entre as esferas orçamentárias. *Verbi gratia*:

Art. 165 (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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

(...)

Art. 195 (...) § 2º **A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias**, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

(...)

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com **recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195**, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) (sem grifo no original)

Desse modo, acompanho a conclusão da unidade técnica e órgão ministerial, pela **manutenção** da irregularidade, bem como expedição da **recomendação** sugerida pelo Parquet de Contas.

Feitas as considerações acerca das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, passo, então, a destacar os principais aspectos da análise global das contas de governo.

Apesar de o agente político ter cumprido os percentuais constitucionais na área da educação e saúde, o município apresentou resultados financeiros ruins.

Houve frustração de 15% na arrecadação da receita prevista. A frustração da arrecadação das receitas de capital foi maior, em proporção, (27%) que a frustração das receitas correntes (10%).

Por outro lado, o gestor executou apenas 77% das despesas fixadas (corte de 23%), tendo sido as despesas de capital as mais afetadas, proporcionalmente (redução de 45%), enquanto os cortes nas despesas correntes foram de apenas 5%.





Destaco que 8% oito por cento das despesas empenhadas não foram pagas dentro do próprio exercício, mas inscritas em restos a pagar.

Por fim, a execução orçamentária resultou em **superávit de R\$ 8.557.850,47** (oito milhões e quinhentos e cinquenta e sete mil e oitocentos e cinquenta reais e quarenta e sete centavos).

Por outro lado, o município apresentou **indisponibilidade financeira no valor de R\$ 1.186.677,86** (um milhão e cento e oitenta e seis mil e seiscentos e setenta e sete reais e oitenta e seis centavos), indicando que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, havia apenas R\$ 0,89 de disponibilidade financeira e, portanto, **desequilíbrio financeiro.**

Além disso, quando realizada a análise por fonte de recursos, a **insuficiência verificada foi de R\$ 6.690.477,32** (seis milhões e seiscentos e noventa mil e quatrocentos e setenta e sete reais e trinta e dois centavos) para pagamento de restos a pagar processados e não processados.

Sem dúvidas, a dificuldade financeira foi agravada pelas práticas ruins adotadas na gestão orçamentária e financeira do município em 2018. Cumpre destacar algumas.

Desde o planejamento orçamentário foram cometidas irregularidades. As peças de planejamento foram elaboradas em desacordo com as normas constitucionais e não há comprovação de transparência no processo.

A LOA não discriminou as esferas orçamentárias de maneira clara e autorizou, *ab initio*, suplementação por créditos adicionais até 40% da despesa fixada.

Cumpre destacar que a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas têm considerado excessiva a autorização, na LOA, para abertura de créditos adicionais até 30% do valor do orçamento, recomendando que os gestores reduzam o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze por





cento) na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2020, em conjunto com o Poder Legislativo.

No geral, as suplementações em 2018 totalizaram 42,47% do Orçamento Inicial revelando que o **planejamento das programações de despesa foi ineficiente** e que, **foram abertos R\$ 3.718.761,66 de créditos suplementares sem autorização legislativa**, haja vista que não há registro no sistema de que o município tenha editado outras leis autorizando abertura de créditos adicionais.

Além disso, destaco que foi consignado no texto da LOA, **autorização para abertura de créditos adicionais especiais**, e autorização para remanejamentos, o que configura afronta a um dos princípios mais caros do Direito Financeiro, expresso no artigo 165, § 8º da Constituição Federal, o princípio da exclusividade.

A meu ver, a ocorrência é uma irregularidade que poderia ser classificada como FB13 - **GRAVE Planejamento/Orçamento_a classificar_13**. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) **elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais** (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

Importante considerar, também, que mesmo diante de suposta crise advinda do exercício anterior, o Anexo de Riscos Fiscais contido na LDO/2018 do Município não evidenciou os principais riscos capazes de afetar as contas públicas, e propôs apenas de forma genérica, as seguintes providências para solucioná-los: limitação de empenho, nas hipóteses previstas pela própria LRF; reserva de contingência de 1% sobre a RCL e abertura de créditos adicionais de até 50% da despesa fixada no orçamento na forma do artigo 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Ademais, conforme relatório da auditoria, não foram realizadas audiências públicas quadrimestrais pelo Poder Executivo para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, conforme determina o art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que será avaliado em Representação de Natureza Interna (Processo nº 138100/2019).





Cumprе ressaltar que a situação do Município é grave e tem se prolongado no tempo, tanto que desde 2016 esta corte de Contas tem emitido pareceres prévios contrários à aprovação das contas de governo de Alta Floresta.

Conforme visto, todos os limites de gastos com pessoal permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal já haviam sido ultrapassados pelo município no ano anterior e invés de serem adotadas medidas para a recondução, os gastos foram incrementados em valores absolutos, mesmo diante da frustração de receitas.

Saliento que, conforme expendido, os limites de alerta, prudencial e máximo, tanto do Poder Executivo, quanto do ente federativo, teriam sido ultrapassados independente da aplicação das resoluções de consulta editadas por esta Corte de contas e mencionadas pelo defendente.

Além disso, os repasses ao Poder também **extrapolaram** o limite máximo estabelecido no art. 29-A da CF (7% da receita base) e foram atrasados nos meses de janeiro e fevereiro, o que também demonstra descontrole financeiro.

Por último, existem valores nos demonstrativos apresentados em prestação de contas que não conferem com as informações encaminhadas no decorrer do exercício pela gestão ao Sistema Aplic. Existem divergências que não foram puderam ser explicadas pelo gestor e outras que foram simplesmente ignoradas pelo defendente.

Diante de tudo que foi exposto, em sintonia com a manifestação técnica e ministerial, concluo que as irregularidades remanescentes e o resultado dos quocientes que avaliam a execução orçamentária, a situação financeira, a disponibilidade financeira ensejam a reprovação das contas de governo de Alta Floresta referentes ao exercício de 2018, bem como a necessidade de expedição das recomendações supramencionadas para o aperfeiçoamento urgente da gestão pública.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **acolho, em parte**, o Parecer nº 4.964/2019, da lavra do Procurador de Contas, Gustavo Coelho Deschamps e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º





da Constituição Federal, 210, I, da Constituição Estadual, 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º, do Regimento Interno e 5º, §1º, da Resolução Normativa nº 10/2008 deste Tribunal de Contas, **VOTO** no sentido de

I) emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de governo do exercício de 2018 da Prefeitura Municipal de **Alta Floresta**, sob a responsabilidade do prefeito, **Sr. Asiel Bezerra de Araújo**, tendo como corresponsável o contador, Ademir Caioni (CRC-MT 016246/O-4), **diante da quantidade e gravidade das irregularidades verificadas na análise das contas e considerando a evolução dos resultados e índices fiscais com relação aos exercícios anteriores, sob a gestão do mesmo prefeito, revelando reincidência em irregularidades gravíssimas**

II) **recomendar** 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:

a) respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) reconduza os referidos gastos com pessoal aos limites nos próximos dois quadrimestres, conforme determina o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e que observe as vedações estatuídas no artigo 22 do referido diploma;

c) realize o repasse mensal ao Poder Legislativo até o dia 20 de cada mês, respeitando o limite máximo estabelecido no art. 29-A, §2º, I, da Constituição Federal;

d) observe o disposto na lei quanto aos registros contábeis, especialmente no que toca ao balanço orçamentário, conforme ditam os artigos. 83 a 106 da Lei 4.320/1964;

e) observe o disposto no art. 48, parágrafo único da LRF, quanto à realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA);





f) abstenha-se de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa e que envide esforços no sentido de reverter esse quadro de desequilíbrio orçamentário e financeiro do município;

g) proceda a anulação das despesas empenhadas mas não liquidadas no encerramento do exercício, ressalvadas as despesas cujo fato gerador já tenha ocorrido, ou seja, quando a fase de liquidação estiver em andamento, as quais devem ser inscritas em restos a pagar não processados, conforme orientação contida no item 15 do Anexo da Resolução Normativa nº 43/2013 deste Tribunal;

h) abstenha-se de abrir crédito adicional sem autorização legislativa, conforme ditam os artigos 167, V, da CFRB/88 e 42º da Lei 4.320/64;

i) abstenha-se de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver suficientes fontes de recursos, observando o disposto no art. 167, II e V, da CF/88;

j) não realize abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem acompanhamento mensal efetivo suficiente para avaliar se os excessos de arrecadação estimados em determinadas fontes estão adequados com a previsão ao longo do exercício;

k) atenda a todas as solicitações de informações provenientes do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, permitindo, dessa forma, o pleno exercício do controle externo;

l) observe o disposto no art. 165 da CF/88 quanto à elaboração da LOA e a segregação de seus orçamentos, em observância ao princípio da clareza;

m) na elaboração da Lei Orçamentária, em conjunto com o Poder Legislativo, reduza a autorização contida na LOA, para abertura de créditos adicionais, para o máximo de 15% (quinze por cento) da despesa fixada.





Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefone: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

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

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

É como voto.

Tribunal de Contas, 02 de dezembro de 2019.

(assinatura digital)⁴

CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

Relator

⁴ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

