



PROCESSO Nº : 41.202-3/2021
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA
RESPONSÁVEL : JOSÉ ELPÍDIO DE MORAES CAVALCANTE
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 5.085/2022

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2021. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA. NÃO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DO FUNDEB. REGISTROS CONTÁBEIS INCORRETOS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. DIVERGÊNCIA NAS INFORMAÇÕES ENVIADAS VIA APLIC E NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DOS ANEXOS DA LDO. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. SUGESTÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de NOVA OLÍMPIA**, referentes ao **exercício de 2021**, sob a responsabilidade do **Sr. José Elpídio de Moraes Cavalcante**.

2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta da 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. 185 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 16/2021).

3. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema Aplic, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade e em publicações nos órgãos oficiais de imprensa



municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.

4. Em apenso a estes autos, encontram-se: o Processo nº 27554-9/2020 que trata do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e seu respectivo acompanhamento simultâneo; o Processo nº 275590/2020, que trata do envio da Lei Orçamentária Anual; e os Processos nº 9376-9/2022 e 93211/2022, por meio dos quais foram encaminhadas as Contas de Governo.

5. A 2ª Secretaria de Controle Externo elaborou relatório técnico preliminar sobre o exame das Contas Anuais de Governo e detectou as seguintes irregularidades atribuídas ao Prefeito do período, Sr. José Elpídio de Moraes Cavalcante (Doc. Nº 170234/2022):

JOSÉ ELPÍDIO DE MORAES CAVALCANTE - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

1) AA03 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS GRAVÍSSIMA_03. Não-destinação de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Constituição Federal).

1.1) Não-destinação de no mínimo 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 26 da Lei nº 14.113/2020). - Tópico - 6.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB

2) CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

2.1) Divergência entre os valores da execução orçamentária extraídos do Aplic e consolidados pelo Conex e aqueles constantes do Balanço Orçamentário Consolidado apresentado pelo Gestor - Tópico - 4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

3.1) A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício financeiro de 2021, foi publicada em imprensa oficial (art. 37, CF/88) e disponibilizada no Portal de Transparência da prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). No entanto, os anexos obrigatórios que a integram não foram publicados e tampouco divulgados no Portal Transparência da Prefeitura. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO



4) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

4.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação nas Fontes 19, 24 e 90 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. II da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

6. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o Sr. José Elpídio de Moraes Cavalcante foi citado por meio de ofício e compareceu aos autos apresentando defesa e documentos (Doc. nº 182871/2022).

7. No relatório técnico de defesa (Documento nº 204435/2022) emitido pela 2ª Secretaria de Controle Externo, foram sanadas as irregularidades DB08, AA03 e CB02, sendo mantida apenas a irregularidade FB03.

8. Com base no art. 109, do novel Regimento Interno do TCE-MT (Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2021), que inovou no tratamento das contas anuais de governo, o Conselheiro Relator determinou a remessa dos autos ao MPC, para que este órgão ministerial possa se manifestar no prazo de 9 (nove) dias úteis. Caso a irregularidade apontada persista após a manifestação ministerial, o Conselheiro Relator determinará a abertura do prazo de 5 (cinco) dias úteis para que o responsável apresente alegações finais, sendo, a partir daí, encaminhados os autos ao MPC para uma última manifestação, desta vez no prazo de 3 (dias) úteis.

9. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Das normas sobre as Contas de Governo

10. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.



11. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

12. Segundo a Resolução Normativa nº 01/2019/TCE-MT, em seu art. 3º, § 1º, o parecer prévio sobre as contas anuais de governo se manifestará sobre: I – elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis orçamentárias): Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA; II – previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas; III – adequação e aderências das Demonstrações Contábeis apresentadas na prestação de contas às normas brasileiras e aos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública; IV – gestão financeira, patrimonial, fiscal e previdenciária no exercício analisado; V – cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas; VI – observância ao princípio da transparência no incentivo à participação popular, mediante a realização de audiências públicas, nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias e na divulgação dos resultados de execução orçamentária e da gestão fiscal; e, VII – as providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores.

13. Nesse contexto, passa-se a analisar os panoramas relevantes sobre a posição financeira, orçamentária, patrimonial e previdenciária do **Município de Nova Olímpia** ao final do exercício de 2021, abrangendo o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos e a observância ao princípio da transparência, bem como a discorrer sobre as irregularidades identificadas pela unidade de auditoria.

2.2. Análise das Contas de Governo

14. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura de **Nova Olímpia** referentes aos exercícios de **2016 a 2020**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.



15. Para análise das contas de governo do exercício de 2021, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa nº 01/2019, a partir dos quais se obteve os dados a seguir.

2.3. Regime Previdenciário

16. Segundo a Secex, os servidores efetivos do município estão vinculados ao regime próprio de previdência social (Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Nova Olímpia/MT - SIMPREV) e os demais ao regime geral (INSS).

17. Há adimplência tanto das Contribuições Previdenciárias dos Segurados devidas ao RPPS como das Contribuições Previdenciárias Patronais devidas ao RPPS.

18. Por meio do acesso ao Sistema CADPREV, constatou-se a inexistência de parcelamentos não quitados com o Regime Próprio de Previdência Social.

19. Por fim, foi emitido Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) pelo MPAS ao RPPS – art. 7º, Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 204/08.

20. Sendo assim, não foram encontradas irregularidades previdenciárias no município.

2.4. Limites da Câmara Municipal

21. A Secex observou que os repasses ao Poder Legislativo não foram superiores aos limites definidos no art. 29-A da Constituição Federal, bem como não foram inferiores à proporção estabelecida na LOA, cumprindo as previsões do art. 29-A, § 2º, III, da CF/88. Outrossim, os repasses ocorreram até o dia 20 de cada mês, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 2º, II, da CF/88.

2.5. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

22. As peças orçamentárias do Município de Nova Olímpia são:

- a) PPA, conforme Lei nº 1.112/2017 (quadriênio 2018 a 2021);
- b) LDO, instituída pela Lei nº 1.203/2020;



c) LOA, disposta na Lei nº 1.206/2020.

23. A LOA estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 67.151.000,00, abrangendo o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos. O texto da LOA destacou adequadamente os valores dos orçamentos fiscal, de seguridade social e de investimentos.

24. Também quanto à LOA, o relatório preliminar indicou não constar da lei autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, cumprindo o art. 165, § 8º, CF/88.

25. O relatório preliminar indicou que a meta fiscal de resultado nominal e primário foram previstas na LDO (art. 4º, § 1º, da LRF).

26. A LDO estabeleceu as providências que devem ser adotadas caso a realização das receitas apuradas bimestralmente não comporte o cumprimento das metas de resultado primário e nominal (art. 4º, I, b, e art. 9º da LRF).

27. Ainda no tocante à LDO, o relatório técnico preliminar registrou que, durante o processo de elaboração e de discussão da LDO/2021, não foi realizada audiência pública, conforme determina o art. 48, § 1º, inc. I da LRF. Contudo, constatou-se que o Prefeito suspendeu a realização da Audiência Pública durante o Período de calamidade pública, reconhecida em virtude da Pandemia do Covid-19, baseando-se no Decreto Municipal nº 043 de 27 de maio de 2020 e na Orientação Técnica nº 04/2020 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso TCE/MT, restando afastado pela Secex o apontamento de irregularidade.

28. Foi também estabelecido na LDO que o orçamento de 2021 teria no máximo 1,00% de Receita Corrente Líquida destinada para Reserva de Contingência.

29. Consta da LDO o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros Riscos, conforme estabelece o artigo 4º, §3º da LRF.

30. A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi publicada em meio oficial (Jornal



Oficial Eletrônico dos Municípios, art. 37, CF/88) e disponibilizada no Portal de Transparência da Prefeitura, contudo, os anexos obrigatórios que integram a lei não foram publicados e nem disponibilizados nesses canais, razão pela qual **foi classificada a irregularidade DB08:**

3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

3.1) A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício financeiro de 2021, foi publicada em imprensa oficial (art. 37, CF/88) e disponibilizada no Portal de Transparência da prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). No entanto, os anexos obrigatórios que a integram não foram publicados e tampouco divulgados no Portal de Transparência da Prefeitura. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

31. Em Consulta ao Jornal Oficial Eletrônico dos municípios e ao Portal de Transparência da Prefeitura a Secex constatou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício financeiro de 2021, foi publicada em imprensa oficial (art. 37, CF/88) e disponibilizada no site da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). No entanto, **os anexos obrigatórios que a integram não foram publicados e tampouco divulgados nesses canais**, conforme apontamento e evidências constantes do Processo nº 27.554-9/2020 (Doc. nº 4574/2022), apensado aos presentes autos.

32. O defendente discordou da materialidade do apontamento em tela sustentando que consta no Portal de Transparência da Prefeitura de Nova Olímpia/MT a LDO 2021 com todos os seus anexos, disponível no seguinte link: <https://www.novaolimpia.mt.gov.br/Atos-Oficiais/LDO/>.

33. Em consulta ao link informado pelo defendente e aos documentos juntados à sua manifestação de defesa, a Secex verificou que, de fato, a LDO 2021 está disponibilizada no Portal da Prefeitura de Nova Olímpia com todos os anexos.

34. Em relação à ausência de publicação de todos os anexos da LDO 2021 na imprensa oficial, a Secex informou que este Tribunal de Contas já decidiu, em matéria orçamentária, que “não se mostra razoável exigir a publicação da LOA e de



todos os seus anexos na imprensa oficial, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode gerar” (Processo nº 88064/2019). Sendo assim, a **Secex** sanou a irregularidade DB08.

35. **Passa-se à análise ministerial.**

36. De fato, em relação à ausência de publicação de todos os anexos da LDO 2021 na imprensa oficial, este Tribunal de Contas já decidiu que:

Transparência. Publicidade. LOA e anexos. Publicação simplificada. Portal eletrônico. Para fins de transparência e publicidade previstas no art. 48 da LRF, não se mostra razoável exigir a publicação da LOA e de todos os seus anexos na imprensa oficial, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode gerar, bastando que a publicação se dê de forma simplificada com a indicação de link do portal eletrônico da Administração Municipal em que se poderá ter acesso à integralidade da peça orçamentária. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: VALTER ALBANO. Parecer 24/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 01/12/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 88064/2019)

37. De todo modo, o **Ministério Público de Contas** também comprovou que foi possível acessar a LDO/2021 e seus anexos no link intitulado “Lei Municipal 1.244/2021- Dispõe sobre a LDO 2022 (<https://www.novaolimpia.mt.gov.br/Atos-Oficiais/LDO/>)”. Sendo assim, o **MPC concorda com o saneamento da irregularidade DB08.**

38. Em relação às alterações orçamentárias, o relatório técnico indicou que não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, conforme art. 167, VII, da CF/1988, bem como que os créditos adicionais suplementares e especiais foram abertos com prévia autorização legislativa e por decreto do Executivo, nos termos do art. 167, V, da CF/1988 e art. 42, II, da Lei nº 4.320/1964.

39. Na abertura do crédito adicional especial assegurou-se a compatibilidade com a LDO, conforme dita o art. 165, § 7º, CF; art. 5º, LRF, e os créditos adicionais extraordinários foram abertos por decreto do executivo e comunicados ao Poder Legislativo, em conformidade com o art. 44, L. 4.320/64.

40. Por outro lado, houve abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, o que levou ao apontamento de **irregularidade**



classificada em FB03:

4) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

4.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação nas Fontes 19, 24 e 90 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. II da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

41. Em relação à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação na Fonte 19 - Transferências do FUNDEB (aplicações em outras despesas da Educação Básica), o **defendente** alega que, pela característica de unicidade dos recursos do FUNDEB, a abertura de créditos adicionais deve ser analisada levando em consideração a totalidade da arrecadação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2021, distribuídos nas Fontes 18 (aplicações na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício) e 19 (aplicações em outras despesas da Educação Básica), cujo excesso de arrecadação seria suficiente para cobrir os créditos suplementares abertos durante o exercício.

42. Em relação à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação na Fonte 30 - Recursos do FETHAB, o defendente aduz que a suplementação foi realizada levando em consideração o excesso de arrecadação da fonte vinculada do FETHAB ao transporte escolar, rubrica 1728991101 Cota Parte do FETHAB – Educação, na ordem de R\$ 91.976,57, valor suficiente para amparo do decreto aberto do valor de R\$ 40.000,00.

43. No que tange à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação na Fonte 90 - Operações de Crédito Internas, o defendente argumenta que se trata de recursos previsto na Operação de Crédito Interno no âmbito do Programa FINISA celebrado através da Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 4.955.343,89, conforme contrato de financiamento n.º 0519.202-34/2020; contudo, durante o exercício de 2021 foi repassado apenas a quantia de R\$ 1.744.943,84 pelo órgão concedente.



44. Por fim, afirma que no caso das fontes 24, 30 e 90, os créditos foram abertos considerando o recebimento de todos os recursos previstos nos convênios, destinados a uma finalidade específica e vinculadas ao objeto pactuado; afirma que esse procedimento está de acordo com o entendimento adotado por este Tribunal de Contas na Resolução de Consulta 43/2008.

45. A **Secex** ressaltou que em relação à Fonte 19 - Transferências do FUNDEB (aplicações em outras despesas da Educação Básica), o defendente pretende justificá-la mediante a utilização do saldo de excesso de arrecadação verificado na Fonte 18 não utilizado para abertura de crédito adicional; que esse procedimento é indevido, pois a Fonte 18 tem por destinação a remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício, não podendo ser utilizada para custeio de "outras despesas da Educação Básica", objeto de gasto próprio da Fonte 19.

46. Não obstante, a Secex verificou que a situação encontrada na Fonte 19 não comprometeu a situação financeira do Município por Fonte de Recursos. Nesse sentido, apontou no Quadro 6.2 - Quociente da Situação Financeira por Fonte - Exceto RPPS do Relatório Técnico Preliminar (Doc 170234/2022, pp. 106/109) que tanto a Fonte 19 quanto a Fonte 18 apresentaram resultados financeiros superavitários de, respectivamente, R\$ 486.677,13 e R\$ 2.290.769,50. Embora não seja suficiente para sanar o achado, a Secex ressaltou que esse fato configura circunstância atenuante da irregularidade, vez que indica que a situação encontrada não impactou negativamente nos resultados orçamentários e financeiros do município.

47. Em relação às Fontes 24 (Outras Transferências de Convênio da União) e 90 (Operações de Crédito Interna), o defendente alega que os créditos foram abertos considerando o recebimento de todos os recursos previstos nos convênios, destinados a uma finalidade específica e vinculadas ao objeto pactuado, porém esse procedimento não guarda conformidade com a Resolução de Consulta nº 43/2008.

48. O **MP de Contas** constata que realmente houve a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis nas fontes 19, 24 e 90 e se manifesta pela **manutenção da irregularidade FB03**.



49. **Ademais, o MPC sugere a expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando do julgamento das presentes contas, **determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver saldos suficientes nas fontes de recursos.**

50. Ressalta-se que para se evitar a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, a administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo, por fonte de recurso, com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

51. Como bem detalha o art. 43 da Lei nº 4.320/1964: “A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa”, sendo o excesso de arrecadação espécie de recurso disponível (art. 43, § 1º, inc. II da Lei nº 4.320/1964).

52. Ademais, a CF/88, art. 167, II e V, veda a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” e a “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

53. Ocorre que, no caso dos autos, houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação em razão de expectativa de receita não concretizada.

54. A Resolução de Consulta nº 26/2015-TP traz o seguinte entendimento:

Ementa: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS. CRÉDITO ADICIONAL. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. 1) O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser



utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000). **2)** O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64). **3)** A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes. **4) O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas**, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais. **5) A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo**, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício. **6)** A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de **limitação de despesas** previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. **7)** Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42 da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos. **8)** As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168). **9)** Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias. **10)** É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação da receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF). **11)** A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior. (Processo nº 16.541-7/2015 – Grifos nossos e no original).



55. Como se observa, o TCE/MT admite o excesso de arrecadação por tendência. Entretanto, o crédito adicional deve ser aberto com prudência, realizado acompanhamento mensal e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

56. Ademais, no caso em epígrafe, tendo em vista que os recursos do Fundeb são vinculados, o gestor deveria ter realizado o controle na própria fonte, de forma que o excesso de arrecadação em uma fonte não poderia ser usado para cobrir outra fonte.

57. De acordo com o Boletim de Jurisprudência deste Tribunal (Boletim de Jurisprudência – TCE/MT - fevereiro/2014 a dezembro/2020, página 37):

Despesa. Art. 42 da LRF. Cobertura de insuficiência financeira entre fontes do Fundeb. Impossibilidade. Controle por fonte de recursos.

1. Para efeito de atendimento à norma do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acerca da não assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, quando não há disponibilidade de caixa suficiente, **não se pode utilizar o saldo positivo da Fonte Fundeb 60% para cobrir insuficiência financeira da Fonte Fundeb 40%.**

2. **Em se tratando de recursos vinculados, como no caso de recursos do Fundeb, o controle deve ser realizado por fonte**, o que evidencia um mecanismo essencial para o controle e transparência entre a geração da despesa, a disponibilidade de caixa e a obrigação de pagamento, em obediência ao art. 42 da LRF. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Parecer Prévio nº 54/2017-TP.

58. Em face do exposto, **não há elementos suficientes para descaracterizar a irregularidade** e a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação com base em recursos inexistentes no tocante à fonte 19. **Logo, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção do apontamento FB03 e sugere a expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando do julgamento das presentes contas, **determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver saldos suficientes nas fontes de recursos.**



2.2.2. Execução orçamentária

59. Em relação à execução orçamentária, o relatório apresentou as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 1,0114	
Valor líquido previsto: R\$ 78.218.701,86 (exceto receita intraorçamentária)	Valor líquido arrecadado: R\$ 79.116.493,72 (exceto receita intraorçamentária)
Quociente de execução da despesa – 0,8956	
Valor autorizado atualizado: R\$ 83.194.808,19 (exceto despesa intraorçamentária)	Valor executado: R\$ 75.121.466,96 (exceto despesa intraorçamentária)

60. O quociente de execução da receita indica que a arrecadação foi maior que a prevista, gerando *superavit* de arrecadação.

61. O quociente de execução da despesa indica que a despesa realizada foi menor que a autorizada, ensejando economia orçamentária.

62. A partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram **ajustados** conforme entendimento da Resolução Normativa nº 43/2013/TCE-MT e assim totalizaram ao final:

	2021
Receita arrecadada	R\$ 76.265.494,94
Despesas realizadas	R\$ 73.253.918,79
Despesa empenhada decorrente de créditos adicionais de superavit financeiro	R\$ 2.306.040,23
Resultado Orçamentário	R\$ 5.317.616,38

63. Os resultados indicam que a receita arrecadada superou a despesa realizada, configurando *superavit* orçamentário de execução. Tem-se o quociente do resultado da execução orçamentária em 1,0725.

2.2.1.5. Restos a pagar

64. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)¹, verifica-se que, durante o exercício de 2021, houve inscrição de R\$

¹ Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “No fim do exercício, as despesas



637.689,98, enquanto o total da despesa empenhada alcançou o montante R\$ 42.236.518,55.

65. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,1181.

66. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), foi apurado um quociente de **1,7788**. A equipe técnica de auditoria concluiu que **há recursos financeiros suficientes para pagamento dos restos a pagar processados e não processados**. A cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,7788 de disponibilidade financeira.

2.2.1.6. Situação financeira

67. A análise da situação financeira revela a existência de **superavit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a menor do ativo financeiro (R\$ 22.268.111,41) em relação ao passivo financeiro (R\$ 12.841.734,25), considerando-se todas as fontes de recurso, o que resultou em **Quociente da Situação Financeira – QSF no índice de 1,7340**.

2.2.1.7. Dívida Pública

68. No que se refere à dívida pública, não houve contratação de dívida no exercício. O **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,0242, ou seja, 2,42% da Receita Corrente Líquida – RCL. Logo, o resultado está adequado ao limite previsto no inciso I do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 16% da RCL.

69. O **Quociente de Dispendios da Dívida Pública (QDDP)** é igual a 0,0002. Portanto, os dispendios com dívida pública em 2021 representaram 0,02 % da RCL. Tem-se, pois, o cumprimento do inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 0,02% da RCL.

orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante. Podem-se distinguir dois tipos de restos a pagar: os processados e os não processados. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.” (6ª ed., pág. 115).



70. O **Quociente do Limite de Endividamento (QLE)** é igual a 0,00, demonstrando que a dívida consolidada líquida ao final do exercício é negativa (- R\$ 19.893.330,47), pois as disponibilidades são maiores que a dívida pública consolidada. Portanto, o município não excedeu ao limite de 1,2 vezes da RCL previsto no art. 3º, II, da Resolução nº 40/2011 do Senado Federal.

2.2.2. Limites constitucionais e legais

71. Neste ponto, cabe analisar a observância, pelo Gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

72. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico Preliminar (Anexos 7, 8 e 9), senão vejamos:

Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 52.672.999,38		
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	20,57%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 51.984.786,53		
Saúde	15% (artigos 158 e 159, CF/88, c/c art. 198, § 2º, CF/88)	33,55%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 13.754.234,23		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	Exercícios de 2021 e 2022: 60% (art. 60, §5º, ADCT; prazo do Art. 3º EC 108/2020) Exercício de 2023: 70% (EC 108/2020 - art. 212-A, XI, da CF/88)	58,50%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL ajustada: R\$ 71.936.521,84		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	51,71%

73. Com base na análise dos dados apresentados, a Secex concluiu que o gestor descumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a educação, inclusive quanto aos recursos do Fundeb. Contudo, não foi apresentada irregularidade no tocante aos recursos mínimos destinados ao ensino, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 119/2022 previu que os agentes não serão responsabilizados nos exercícios de 2020 e 2021 e que devem complementar a



diferença até 2023, conforme o parágrafo único do art. 1º.

74. De fato, assim dispõe o art. 1º da Emenda Constitucional nº 119/2022:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

75. Portanto, com base na referida norma, não se pode responsabilizar o Gestor que, durante os exercícios de 2020 e 2021, deixou de aplicar o mínimo de 25% dos recursos base na manutenção e desenvolvimento do ensino.

76. Todavia, há que se ressaltar, como bem observou a Secex, que o município deve complementar até o exercício de 2023 a diferença a menor aplicada durante o período de calamidade pública, na importância de R\$ 2.331.251,15.

77. Por outro lado, foi observado o limite mínimo de recursos a serem aplicados na saúde e respeitado o limite de gastos com pessoal.

78. Quanto aos recursos do Fundeb, a Secex identificou a não aplicação do percentual mínimo de 70% das receitas na remuneração e valorização dos profissionais do magistério e apontou ao Sr. José Elpídio de Moraes Cavalcante a irregularidade AA03:

1) AA03 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS GRAVÍSSIMA_03. Não-destinação de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Constituição Federal).

1.1) Não-destinação de no mínimo 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 26 da Lei nº



14.113/2020). - Tópico - 6.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB

79. Segundo o relatório técnico, a despesa com remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício em 2021 (R\$ 8.047.434,79) (CF/88, Art. 212-A, letra “e”, XI. Fontes 18, 19 e 31. Função 12. Subfunções 361 e 365. Natureza de despesa 1) corresponde a 58,5% da receita base do FUNDEB (R\$ 13.754.234,23), o que se mostra incompatível com o limite mínimo de 70% (art. 26 da Lei nº 14.113/2020).

80. Na **defesa**, o Gestor alegou que, conforme o Anexo 11 da Prestação de Contas (pp. 29/30), as despesas com profissionais da educação empenhadas na subfunção 361 somaram R\$ 5.580.544,48; enquanto as despesas empenhadas na subfunção 365 alcançaram a quantia de R\$ 2.648.104,80; totalizando a quantia de R\$ 8.228.649,28, ou seja, R\$ 181.214,49 acima do valor apurado no Relatório Técnico Preliminar.

81. Mencionou que foram realizadas despesas com remuneração dos profissionais do magistério na subfunção 367, no valor de R\$ 894.626,80, que, somadas às despesas realizadas nas subfunções 361 e 365, totaliza o valor de R\$ 9.123.276,08, relativo à remuneração dos profissionais da educação básica, alcançando, supostamente, o percentual de 66,33% da receita base do FUNDEB, abaixo do limite mínimo de 70%, porém, acima do percentual demonstrado no Relatório Técnico Preliminar.

82. O Prefeito asseverou ainda que não ficou inerte e editou a Lei nº 78/2021, de 23/12/2021 (pp. 42/43), instituindo o Abono-FUNDEB que foi pago aos profissionais da educação básica no valor de R\$ 574.481,96. Apesar de ter por referência o exercício financeiro de 2021 o referido abono foi pago apenas no início de 2022, conforme empenhos juntados à defesa (pp. 34 e 44/129).

83. Reconhece que o referido valor não pode ser computado para efeito de cumprimento do limite mínimo de 70% do FUNDEB, vez que a despesa foi realizada no exercício de 2022, porém, aduz que as medidas adotadas pelo Defendente demonstram a sua boa-fé e o desejo de fazer cumprir o novo limite mínimo de 70% do



FUNDEB, mesmo de maneira intempestiva, e estão em conformidade com a Resolução de Consulta nº 18/2021.

84. Assevera que a quantia de R\$ 574.481,96, que representa o valor total do abono autorizado pela Lei Complementar nº. 78/2021, se somadas ao valor total aplicado no exercício analisado, R\$ 9.123.276,08, chegar-se-á ao valor total de R\$ 9.697.758,04, alcançando o percentual de 70,51%, acima do limite mínimo de 70%.

85. O gestor solicitou a aplicação analógica do tratamento previsto na EC nº. 119/2022 e na Resolução de Consulta nº. 06/2021, que dispõe sobre a flexibilização do descumprimento da aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos na educação pelos municípios, durante os exercícios de 2020 e 2021. Aduziu, inclusive, que este Tribunal concedeu a mesma atenuante ao município de Luciara/MT pelo descumprimento do limite mínimo de 60% do FUNDEB, vigente durante o exercício de 2020 (Processo nº. 10.079-0/2020). Por fim, aduz que, mesmo que fosse considerada a aplicação de 66,33% dos recursos no FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação, o achado não se confirmaria, pois, nos termos da Resolução de Consulta nº. 10/2022, teria cumprido o limite mínimo de 60% previsto na Lei nº 11.494/2007, a ser observado nos exercícios de 2021 e 2022.

86. No **relatório de defesa**, a Secex esclareceu que a Resolução de Consulta Nº 10/2022 – TP foi publicada em 05/07/2022, após a parametrização do Sistema Conex para efetuar os cálculos do percentual mínimo de destinação dos recursos do FUNDEB para pagamento da remuneração dos profissionais da educação.

87. A Secex concordou com o defendente que, conforme entendimento adotado por este Tribunal de Contas no item 5 da referida Resolução, para os exercícios de 2021 e 2022 a aplicação mínima com a remuneração dos profissionais da educação básica será aquela estabelecida na Lei nº 11.494/2007, ou seja, de 60% da receita do FUNDEB. Porém explicou que a diferença sustentada por ele em relação às despesas realizadas nas subfunções 361 e 365, na importância de R\$ 181.214,49 acima do valor apurado no Relatório Técnico Preliminar a título de remuneração dos profissionais do magistério, refere-se a despesas empenhadas na dotação 3.3.90.08 - Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar, as quais não são



consideradas como remuneração dos profissionais do magistério.

88. A Secex salientou, por outro lado, que as despesas com pessoal realizadas na subfunção 367 - Educação Especial, no valor de R\$ 894.626,80, devem ser incluídas no cálculo, tendo em vista que todos os profissionais do magistério que estejam em efetivo exercício na educação básica pública podem ser remunerados com recursos da parcela dos 70% do Fundeb, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição, sem distinção entre professor de jovens e adultos, da educação especial, da educação indígena ou quilombola e professor do ensino regular.

89. Entendeu-se que, dessa forma, ao incluir o valor referente à remuneração dos profissionais do magistério da educação especial no cálculo, obtém-se a soma de R\$ 8.942.061,59, que corresponde a 65% da receita do Fundeb, portanto, acima do percentual mínimo de 60% admitido por este Tribunal de Contas (Resolução de Consulta nº 10/2022-TP, item 5). Sendo assim, **a Secex sanou a irregularidade.**

90. **Pois bem. Passa-se à posição ministerial.**

91. Cumpre inicialmente ressaltar que a Emenda Constitucional nº 108/2020 subiu o limite mínimo de gastos dos recursos do Fundeb com a remuneração e valorização dos profissionais da educação básica, passando de 60% para 70%. Apesar de constar no cálculo do relatório técnico o percentual mínimo de 70%, tem-se que, para o exercício de 2021, será considerado a norma anterior que estipulava o gasto mínimo de 60%. Isso porque, não transcorreu o prazo previsto no art. 3º da EC nº 108/2020. Esse foi o entendimento do Tribunal de Contas externado na Resolução de Consulta nº 10/2022-TP, item 5.

92. A Resolução de Consulta nº 18/2021 orientou os gestores para adotar medidas para contornar a dificuldade havida em 2020 e 2021 para dar cumprimento à aplicação mínima de 70% dos recursos do Fundeb na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica.

93. No período de pandemia de Covid-19, quando foram encontrados mais



obstáculos pelos Administradores Públicos, a Resolução de Consulta nº 18/2021 previu que o descumprimento do mínimo constitucional de aplicação dos 70% Fundeb, diante da comprovação de que o gestor público adotou medidas para evitar tal situação, deve ser ponderado pelo Tribunal de Contas com base nos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, conforme determinação do art. 22, caput, da LINDB.

94. Assim, consoante item 8 da citada resolução, o próprio tribunal já externou o entendimento de que a comprovação pelo gestor de que adotou providências para cumprimento do limite legal deve ser ponderado.

95. Ademais, **Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevendo a não punição dos agentes políticos que descumprirem, exclusivamente nos exercícios de 2020 e 2021, do disposto no art. 212, da Constituição Federal, que trata da aplicação dos valores mínimos na educação e manutenção do ensino. De acordo com a referida emenda, o novo texto do ADCT consta agora com a seguinte redação:**

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de



recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias. (grifos nossos)

96. Diante do fato de que, ao incluir o valor referente à remuneração dos profissionais do magistério da educação especial no cálculo, obtém-se a soma de R\$ 8.942.061,59, que corresponde a 65% da receita do Fundeb, portanto, acima do percentual mínimo de 60% admitido por este Tribunal de Contas (Resolução de Consulta nº 10/2022-TP, item 5), **este MP de Contas concorda com a Secex pelo saneamento da irregularidade AA03.**

2.2.3. Observância do princípio da transparência

97. 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).

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

99. No que concerne à observância do princípio da transparência, o relatório técnico indicou que a verificação da realização das audiências públicas para avaliação das metas fiscais referente ao exercício de 2021 foi efetuada pela então Secex de Governo por meio dos Processos 533769/2021 e 616036/2021.

100. O Chefe do Poder Executivo encaminhou ao TCE/MT a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012.

101. Ademais, a Secex apontou que houve divulgação da LDO e da LOA no Portal Transparência do Município, conforme estabelecem os arts. 37 e 48, da LRF.



2.2.4. Irregularidade contábil

102. Foi ainda identificada pela Secex uma irregularidade quanto a divergências entre valores da execução orçamentária extraídos do Aplic e consolidados pelo Conex e aqueles constantes do Balanço Orçamentário Consolidado apresentado pelo Gestor. Eis a classificação da irregularidade:

2) CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).
2.1) Divergência entre os valores da execução orçamentária extraídos do Aplic e consolidados pelo Conex e aqueles constantes do Balanço Orçamentário Consolidado apresentado pelo Gestor - Tópico - 4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

103. Os valores divergentes foram detalhados no quadro abaixo trazido pelo relatório inicial (fl .17):

Indicador	Consolidação Conex/Aplic	Balanço Orçamentário Consolidado	Diferença
Despesa Empenhada (Inclusive Intra)	R\$ 78.147.095,47	R\$ 77.767.233,06	R\$ 379.862,41
Despesa Liquidada (Inclusive Intra)	R\$ 69.767.830,51	R\$ 69.363.266,83	R\$ 404.563,68
Despesa Paga (Inclusive Intra)	R\$ 68.910.719,31	R\$ 68.506.574,54	R\$ 404.144,77
Receita Líquida Realizada (Inclusive Intra)	R\$ 81.994.150,76	R\$ 81.543.415,49	R\$ 450.735,27

Fonte: Aplic / Doc. Nº 113383/2022, pp. 09/10.

104. O **gestor** aduziu que, usando o poder de autotutela conferido pela Súmula do STF nº. 473, o Departamento de Contabilidade procedeu à correção nas peças contábeis mencionadas nos achados de auditoria, eliminando as divergências apontadas, assim como sanando as demais falhas. Nesse sentido, encaminhou anexo à sua manifestação de defesa o Balanço Orçamentário 2021, devidamente retificado, para saneamento do presente apontamento (pp. 130/135).

105. A **Secex sanou o apontamento**, uma vez que o Balanço Orçamentário 2021 anexado à manifestação de defesa do Gestor corrige as divergências apontadas no Relatório Técnico preliminar.

106. Como se observa, o próprio gestor admite que a irregularidade aconteceu, sendo que as presentes contas referem-se ao exercício de 2021, não sendo



suficiente o saneamento no exercício de 2022.

107. As informações contábeis destinam-se ao fornecimento de informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão pelos usuários. Visando o cumprimento dos objetivos da informação contábil e sua utilidade as Normas Brasileiras de Contabilidade determinam a observância das características qualitativas (relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e a verificabilidade).

108. Essas características qualitativas são integradas e funcionam em conjunto. Se uma das características não for observada, há desdobramentos geralmente impactando na observância das demais características. A representação não fidedigna das informações contábeis pode interferir no processo decisório dos usuários contábeis, influenciando-os de forma relevante e material.

109. O **MP de Contas** ressalta que a irregularidade é inconteste, pois reconhecido pelo gestor a existência das divergências nos registros contábeis, razão pela qual se manifesta pela **manutenção do apontamento CB02**. Sugere-se, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que, quando do julgamento das referidas contas, **determine ao Chefe do Poder Executivo que aprimore o sistema contábil para evitar divergência de informações em seus registros.**

2.2.5. Índice de Gestão Fiscal dos Municípios

110. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM 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.

111. 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).

112. Conforme informação do relatório técnico preliminar, o IGFM do exercício de 2021 não foi apresentado devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as Contas de Governo, sendo que o IGFM deste exercício comporá a série histórica do indicador apenas nos exercícios subsequentes.

113. Com relação aos dados dos exercícios anteriores, tem-se que os índices apresentados no relatório preliminar de controle externo deste processo para os anos anteriores podem ter sofrido alterações, quando comparados aos índices apresentados nos relatórios técnicos e pareceres prévios dos respectivos exercícios, devido a correção dos dados.

114. Verifica-se que, no exercício de 2020, o IGFM Geral de Nova Olímpia foi de **0,52, recebendo nota C (Gestão em dificuldade)**, o que lhe colocou na **105ª posição** no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

115. O escore do município oscilou um pouco nos anos anteriores, tendo apresentado piora no exercício de 2020 em relação ao ano de 2019, uma vez que, para 2019, foi atingido o IGFM geral de 0,57 e a 83ª posição no *ranking*.

2.2.6. Providências adotadas com relação às recomendações de exercícios anteriores

116. Para verificar as providências adotadas quanto às recomendações relativas a contas anuais anteriores, ressalva-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2019 o TCE-MT emitiu o Parecer Prévio 39/2021-TP, julgado em 13/04/2021, tendo a Secex avaliado apenas as recomendações do exercício de 2019.

117. No exercício de 2019, o parecer prévio foi favorável à aprovação das contas (Parecer Prévio nº 21/2021-TP - Processo nº 89939/2019) e foi emitido em 30/3/2021. Eis as conclusões da Secex quanto às recomendações desse exercício:



**Exercício de 2019
Parecer Prévio 39/2021-TP**

Recomendação	Situação Verificada
a) enviar corretamente os registros e/ou as demonstrações contábeis, por meio do sistema Aplic;	Para a Secex, a recomendação é genérica, sem possibilidade de monitoramento.
b) observar o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal;	Cumprida: a meta de resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias foi observada quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual.
c) incluir no Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO a memória e metodologia de cálculo das metas de resultado primário e nominal, de forma detalhada e fundamentada, nos termos do artigo 4º, § 2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;	Cumprida: o Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO 2021 contém a memória e metodologia de cálculo das metas de resultado primário e nominal.
d) atentar-se para que as leis de autorização de créditos especiais contendam dispositivo estabelecendo a alteração da LDO e, quando for o caso, do PPA;	Cumprida: as leis de autorização de créditos especiais contêm dispositivo estabelecendo a alteração da LDO e, quando for o caso, do PPA.
e) observar para que as próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias estabeleçam percentual máximo e não mínimo para a Reserva de Contingência, para que a previsão da LOA seja limitada por esse percentual;	Cumprida: a LDO de 2021 do Município de Nova Olímpia previu percentual máximo para a reserva de contingência. Em todo caso, entende-se que a previsão de percentual mínimo para a reserva de contingência não é ilegal; inclusive, essa é a prática adotada pela União, conforme previsto no art. 13 da Lei nº 14.194/2021 - LDO/2022.
f) atentar-se para que o registro de receita de exercícios anteriores seja adequadamente demonstrado no Balanço Orçamentário do ente, conforme estabelece a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001;	Item de verificação não incluído na análise das contas de governo de 2021.
g) reconhecer contabilmente os fatos modificativos da composição patrimonial do ente, a fim de garantir a fidedignidade às demonstrações contábeis do Município;	Não se aplica: recomendação genérica sem possibilidade de monitoramento
h) aprimorar as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal e capacidade financeira do município e compatibilizando-as com as peças de planejamento;	O monitoramento da recomendação depende de uma avaliação do processo de elaboração das metas fiscais do município. Item de verificação não incluído na análise das contas de governo de 2021.
i) na elaboração da Lei Orçamentária, reduzir o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15%;	Não cumprido: a LOA 2021 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o máximo de 30% da despesa fixada (Lei Municipal nº 1.206/2020, art. 5º), posteriormente alterado para 35% (Lei Municipal nº 1.239/2021, art. 1º).
j) implantar e executar programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.	O monitoramento da recomendação depende de uma avaliação da política municipal de capacitação dos servidores públicos. Item de verificação não incluído na análise das contas de governo de 2021.



118. O MPC entende que a recomendação de letra “a” não foi atendida, visto que foi caracterizado o apontamento CB02, referente a irregularidade contábil.

119. Ademais, o item “i” também permaneceu sem cumprimento, visto que a LOA 2021 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o máximo de 30% da despesa fixada (Lei Municipal nº 1.206/2020, art. 5º), posteriormente alterado para 35% (Lei Municipal nº 1.239/2021, art. 1º).

3. Da Notificação da Responsável para Apresentação de Alegações Finais

120. Tendo em vista as mudanças trazidas pelo novel Regimento Interno (Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2021), que inovou no tratamento das contas anuais de governo, caso a irregularidade apontada persista após a manifestação ministerial, o Conselheiro Relator determinará a abertura do prazo de 5 (cinco) dias úteis para que o responsável apresente alegações finais, sendo, a partir daí, encaminhados os autos ao MPC para uma última manifestação, desta vez no prazo de 3 (dias) úteis.

121. Deste modo, o MPC requer a notificação do responsável, Sr. José Elpídio de Moraes Cavalcante, para que este apresente alegações finais sobre as irregularidades mantidas, no prazo regimental de 5 (cinco) dias úteis, sendo, posteriormente, devolvidos os autos ao MPC, para se manifestar sobre as alegações finais, consoante disposição expressa no art. 110, do novo Regimento Interno.

4. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

4.1. Análise global

122. Consoante exposto, algumas das irregularidades apontadas ao Prefeito foram sanadas, são elas: AA03 e DB08.

123. Assim, manteve-se para Nova Olímpia, no exercício de 2021, as irregularidades referentes à divergência entre os valores da execução orçamentária



extraídos do Aplic e consolidados pelo Conex e aqueles constantes do Balanço Orçamentário Consolidado apresentado pelo Gestor (CB02) e à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação nas Fontes 19, 24 e 90 (FB03).

124. Não obstante as irregularidades mantidas, nota-se que o **Município de Novo São Joaquim apresentou resultados satisfatórios** no exercício analisado. Não houve problemas maiores como *deficit* financeiro global.

125. Ademais, houve *superavit* de execução orçamentária e respeito ao limite de gastos de pessoal e ao limite constitucional de despesas mínimas com saúde.

126. O MP de Contas considerou atenuada a gravidade da divergência entre os valores da execução orçamentária extraídos do Aplic e consolidados pelo Conex e aqueles constantes do Balanço Orçamentário Consolidado apresentado pelo Gestor, vez que o gestor efetuou as correções necessárias. Assim, a irregularidade em si não é suficiente para reprovação das contas.

127. Por conseguinte, considerando a competência do Tribunal de Contas ser restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas à Câmara Municipal de Nova Olímpia, **a manifestação do Ministério Público de Contas encerra-se com o parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo.**

5. CONCLUSÃO

128. **Diante do 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 Nova Olímpia**, referentes ao **exercício de 2021**, sob a administração do **Sr. José Elpídio de Moraes Cavalcante**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 185 do



Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pela manutenção das irregularidades CB02 e FB03;

c) pelo afastamento das irregularidades DB08 e AA03;

d) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, para que, quando do julgamento das presentes contas, **determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

d.1) que **aprimore o sistema contábil para evitar divergência de informações em seus registros (CB02);**

d.2) que **se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver saldos suficientes nas fontes de recursos (FB03);**

e) pela **notificação do responsável, Sr. José Elpídio de Moraes Cavalcante, para que este apresente alegações finais sobre as irregularidades mantidas, no prazo regimental de 5 (cinco) dias úteis, sendo, posteriormente, devolvidos os autos ao MPC, para se manifestar sobre as alegações finais, consoante disposição expressa no art. 110, do novo Regimento Interno.**

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 3 de outubro de 2022.

(assinatura digital)²
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

2. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.