



PROCESSO Nº : 8.870-6/2022
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2022
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MARINGÁ
GESTOR : ANA MARIA URQUIZA CASAGRANDE
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 5.420/2023

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2022. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MARINGÁ. AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DOS ANEXOS DA LDO E LOA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSO INEXISTENTE. SANADAS. TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. MANTIDA. ALEGAÇÕES FINAIS. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. RESSALVA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Maringá**, referente ao **exercício de 2022**, sob a responsabilidade do **Sra. Ana Maria Urquiza Casagrande**.
2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 26 e 34, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 10, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 16/2021).



3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em vigor.
4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.
5. Em apenso a estes autos, encontram-se: o Processo nº 515086/2023, que trata da documentação referente às Contas Anuais de Governo; o Processo nº 824046/2021, que trata do envio da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2022; o Processo nº 824038/2021, que trata do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2022; e o Processo nº 824020/2021, que trata do Plano Plurianual para o quadriênio 2022 a 2025.
6. A 2ª Secretaria de Controle Externo apresentou Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 202476/2023) sobre o exame das contas anuais de governo, no qual constatou as seguintes irregularidades:

ANA MARIA URQUIZA CASAGRANDE - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2022 a 31/12/2022

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

1.1) Os Anexos Obrigatórios que integram a LDO/2022 NÃO foram publicados e nem disponibilizados no Portal da Transparência do Município. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

1.2) Os Anexos Obrigatórios que integram a LOA/2022 NÃO foram publicados e nem disponibilizados no Portal da Transparência do Município. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

2) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, a Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).

2.1) Abertura de créditos adicionais suplementares com base na LOA, extrapolando em R\$ 7.634.209,18 o limite total autorizado em seu art.



5º. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

3.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistentes no montante de R\$ 2.688.575,47. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4) FB10 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_10. Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

4.1) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Programação Orçamentária (programa e/ou projeto/atividade), configurando transposição, extrapolando em R\$ 2.226.117,66 o limite total autorizado no art. 5º da LOA. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

7. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente citado acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou defesa (Doc. nº 214910/2023).

8. No Relatório Técnico de Defesa (Doc. nº 228360/2023), a Secex concluiu pelo **saneamento das irregularidades DB08** – itens nº 1.1 e 1.2, **FB03** – item nº 3.1 e **FB10** – item nº 4.1 e pela **manutenção das irregularidades FB02** – item nº 2.1.

9. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para análise, este órgão proferiu o parecer ministerial n.º 5.164/2023 (Doc. n.º 214442/2023), manifestando-se da seguinte maneira:

a) pela **emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Maringá**, referente ao **exercício de 2022**, sob a gestão da **Sra. Ana Maria Urquiza Casagrande**, 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 (Resolução nº 16/2021) e art. 4 da Resolução Normativa TCE/MT nº 01/2019;

b) pelo **saneamento das irregularidades DB08** – item nº 1.1



(disponibilização dos anexos das leis orçamentárias) e **FB03 – item nº 3.1** (abertura de créditos adicionais com conta de recursos inexistentes) e **manutenção da irregularidade FB02 – item nº 2.1** (abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa) e **FB10 – item nº 4.1** (transposição, remanejamento e transferência sem autorização legislativa);

c) por **recomendar ao Poder Legislativo**, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que **determine ao Chefe do Executivo** que:

c.1) que se abstenha de abrir créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, em afronta ao art. 167, V da CF c/c art. 42 da Lei nº 4.320/64. (**FB02 – item nº 2.1**);

c.2) que conste nos decretos de créditos adicionais nos quais houver transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre órgãos e categorias de programação, a citação de que essas movimentações decorrem de lei específica e individualizada, a fim de garantir a legalidade dos atos, vedando-se a previsão de autorização na LOA ou na LDO, por afronta ao verbete sumular TCE/MT nº 20, devendo ser publicada lei específica para autorizar as hipóteses de remanejamento, transposição ou transferência (**FB10 – item nº 4.1**);

c.3) que indique no texto da LDO, quando de sua publicação, o endereço eletrônico onde seus anexos serão disponibilizados (**DB08 – item nº 1.1**);

10. Conforme art. 110 do novo Regimento Interno do TCE-MT, abriu-se prazo para a parte apresentar alegações finais (Doc. n.º 242441/2023).

11. Na sequência, o gestor apresentou alegações finais (Doc. nº Doc. n.º 245914/2023)

12. Os autos volveram ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do parágrafo único do art. 110, do RI/TCE-MT.

13. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do exame das alegações finais

14. 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.

15. Nesse caso, a responsável foi notificada e apresentou alegações finais, sobre as quais manifesta-se o Ministério Público de Contas. Assim, nesta fase processual, o parecer ministerial centrar-se-á na análise das irregularidades mantidas, recapitulando o que já foi discutido e adentrando no mérito das alegações finais apresentadas.

2.3. Irregularidades mantidas

2.3.1. FB02 (item 2.1)

16. Em sede de relatório técnico preliminar, a Secex apontou a irregularidade que trata da abertura de créditos adicionais suplementares com base na LOA, extrapolando em R\$ 7.634.209,18 o limite total autorizado em seu art. 5º de 30%:

2) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, a Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).

2.1) Abertura de créditos adicionais suplementares com base na LOA, extrapolando em R\$ 7.634.209,18 o limite total autorizado em seu art. 5º. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

17. Apontou os créditos abertos tendo a LOA como lei autorizativa:



Data	Decreto	Lei	Crédito Aberto	Crédito Acumulado	Limite Autorizado	Valor Excedente
03/01/2022	00001/2022	01116/2021	2.009.300,00	2.009.300,00	15.409.403,40	-
01/02/2022	00007/2022	01116/2021	650.100,00	2.659.400,00	15.409.403,40	-
01/03/2022	00013/2022	01116/2021	2.941.625,59	5.601.025,59	15.409.403,40	-
01/03/2022	00014/2022	01116/2021	60.000,00	5.661.025,59	15.409.403,40	-
01/04/2022	00018/2022	01116/2021	2.415.105,00	8.076.130,59	15.409.403,40	-
02/05/2022	00022/2022	01116/2021	3.581.400,00	11.657.530,59	15.409.403,40	-
01/06/2022	00024/2022	01116/2021	7.634,52	11.665.165,11	15.409.403,40	-
01/06/2022	00025/2022	01116/2021	3.283.720,00	14.948.885,11	15.409.403,40	-
01/07/2022	00031/2022	01116/2021	30.000,00	14.978.885,11	15.409.403,40	-
01/07/2022	00032/2022	01116/2021	1.518.700,00	16.497.585,11	15.409.403,40	1.088.181,71
01/07/2022	00035/2022	01116/2021	801.457,47	17.299.042,58	15.409.403,40	1.889.639,18
01/08/2022	00037/2022	01116/2021	3.322.400,00	20.621.442,58	15.409.403,40	5.212.039,18
01/09/2022	00043/2022	01116/2021	487.900,00	21.109.342,58	15.409.403,40	5.699.939,18
03/10/2022	00046/2022	01116/2021	136.750,00	21.246.092,58	15.409.403,40	5.836.689,18
03/10/2022	00047/2022	01116/2021	628.790,00	21.874.882,58	15.409.403,40	6.465.479,18
01/11/2022	00051/2022	01116/2021	20.300,00	21.895.182,58	15.409.403,40	6.485.779,18
01/11/2022	00052/2022	01116/2021	394.690,00	22.289.872,58	15.409.403,40	6.880.469,18
01/11/2022	00053/2022	01116/2021	753.740,00	23.043.612,58	15.409.403,40	7.634.209,18

Fonte: relatório técnico preliminar – doc. nº 214442/2023 – FL. 19

18. Em síntese, a **defesa** alega que foram considerados apenas o limite inicial de 30% autorizado na LOA, correspondentes à R\$ 15.409.403,40, mas a Câmara Municipal concedeu atualização do percentual em mais 15%, alterando o limite para 45% por meio da Lei nº 1457/2022, passando o valor para R\$ 23.114.105,10.

19. Por fim, argumenta que o montante de créditos adicionais abertos com base na LOA/2022, contante no Relatório Técnico Preliminar, de R\$ 23.043.612,58, é MENOR que o total autorizado pelo Legislativo, gerando uma sobra / saldo de R\$ 70.492,52, requerendo o afastamento e saneamento do apontamento.



20. A **equipe de auditoria** considerou parcialmente os argumentos da defesa, uma vez que a Lei 1457/2022, que majorou o limite em 15%, foi aprovada em 02/08/2022. Desse modo, até o dia 01/08/2022 o limite era de R\$ 15.409.403,40, o que levou a Secex a refazer o quadro com os devidos ajustes:

Fonte: relatório técnico de defesa – doc. 239554/2023 – fl. 9

Data	Decreto	Lei	Crédito Aberto	Crédito Acumulado	Limite Autorizado	Valor Excedente
03/01/2022	00001/2022	01116/2021	2.009.300,00	2.009.300,00	15.409.403,40	-
01/02/2022	00007/2022	01116/2021	650.100,00	2.659.400,00	15.409.403,40	-
01/03/2022	00013/2022	01116/2021	2.941.625,59	5.601.025,59	15.409.403,40	-
01/03/2022	00014/2022	01116/2021	60.000,00	5.661.025,59	15.409.403,40	-
01/04/2022	00018/2022	01116/2021	2.415.105,00	8.076.130,59	15.409.403,40	-
02/05/2022	00022/2022	01116/2021	3.581.400,00	11.657.530,59	15.409.403,40	-
01/06/2022	00024/2022	01116/2021	7.634,52	11.665.165,11	15.409.403,40	-
01/06/2022	00025/2022	01116/2021	3.283.720,00	14.948.885,11	15.409.403,40	-
01/07/2022	00031/2022	01116/2021	30.000,00	14.978.885,11	15.409.403,40	-

01/07/2022	00032/2022	01116/2021	1.518.700,00	16.497.585,11	15.409.403,40	1.088.181,71
01/07/2022	00035/2022	01116/2021	801.457,47	17.299.042,58	15.409.403,40	1.889.639,18
01/08/2022	00037/2022	01116/2021	3.322.400,00	20.621.442,58	15.409.403,40	5.212.039,18
01/09/2022	00043/2022	01457/2022	487.900,00	21.109.342,58	23.114.105,10	-
03/10/2022	00046/2022	01457/2022	136.750,00	21.246.092,58	23.114.105,10	-
03/10/2022	00047/2022	01457/2022	628.790,00	21.874.882,58	23.114.105,10	-
01/11/2022	00051/2022	01457/2022	20.300,00	21.895.182,58	23.114.105,10	-
01/11/2022	00052/2022	01457/2022	394.690,00	22.289.872,58	23.114.105,10	-
01/11/2022	00053/2022	01457/2022	753.740,00	23.043.612,58	23.114.105,10	-

21. Verificou que o valor de R\$ 5.212.039,18 foi aberto antes da Lei nº 1457/2022 (02/08/2022), configurando a abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa:

Data	Decreto	Valor Acima do Limite
01/07/2022	00032/2022	1.088.181,71
01/07/2022	00035/2022	801.457,47
01/08/2022	00037/2022	3.322.400,00
	TOTAL	5.212.039,18



22. Assim, a irregularidade passou a ter a seguinte redação: 2.1) Abertura de créditos adicionais suplementares com base na LOA, extrapolando em R\$ 5.212.039,18 o limite total autorizado em seu art. 5º. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.

23. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, manifestou pela **manutenção da irregularidade FB02 – item nº 2.1, com expedição de recomendação.**

24. Em **alegações finais**, a defesa afirma trazer fatos novos, alegando que somente após as alegações iniciais é que a equipe de auditoria indicou que 03 (três) Decretos (nº 32, 35 e 37) haviam sido abertos sem cobertura de leis.

25. Alega que a Lei Municipal nº 1.221/2022, em seu art. 1º, § 2º, prevê que as transposições e remanejamentos das dotações de pessoal e encargos, abertas até o limite de 10% da LOA não deveriam ser computadas sobre o limite autorizado (45%). Considerando essa regra, excluiu as suplementações realizadas sobre as despesas de pessoal e encargos do câmputo dos créditos abertos pela LOA (conforme tabela pág. 10) até 31/07/2022 no valor de R\$ 2.537.857,47, resultando, ainda, na existência de saldo de suplementação de R\$ 648.218,29, demonstrando que a abertura dos créditos adicionais por meio dos Decretos 032 e 035 estavam amparados pelas autorizações legislativas pertinentes.

L1 - Limite Autorizado na LOA	R\$ 15.409.403,40
L2 - Créditos Executados via LOA até 31/07	R\$ 17.299.042,58
L3 - (-) Créditos de Pessoal e Encargos até 31/07 via LOA	R\$ 2.537.857,47
L4 - SALDO SOBRE LIMITE INICIAL LOA (30%) = L1-L2+L3	R\$ 648.218,29

Fonte: alegações finais – doc.245914/2023 – fl. 11

26. Não assiste razão à defesa. Diversamente do entendimento trazido em alegações finais, os Decretos (nºs 32, 35 e 37) referidos pela defesa como indicados somente após as alegações iniciais, foram relacionados desde o relatório



preliminar da Secex juntamente como outros que indicavam abertura acima do limite fixado (doc. 214442/2023 – pág. 19):

Data	Decreto	Valor Acima do Limite
01/07/2022	00032/2022	1.088.181,71
01/07/2022	00035/2022	801.457,47
01/08/2022	00037/2022	3.322.400,00
01/09/2022	00043/2022	487.900,00
03/10/2022	00046/2022	136.750,00
03/10/2022	00047/2022	628.790,00
01/11/2022	00051/2022	20.300,00

22/08/2023
foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código AIXJE.



01/11/2022	00052/2022	394.690,00
01/11/2022	00053/2022	753.740,00
	TOTAL	7.634.209,18

27. Ocorre que, posteriormente, seis Decretos foram excluídos, restando somente os Decretos nº 32, 35 e 37, pois, após os argumentos de defesa, ficou comprovado que a lei que majorou o percentual limite da LOA para 45% (Lei nº 1457/2022 - 02/08/2022), é posterior a eles, configurando a abertura de créditos adicionais suplementares com base na LOA, acima do limite autorizado.

28. Quanto a alegação da regra contida no art. 5º, §2º, da LOA, para excluir do cálculo as transposições e remanejamentos das dotações de pessoal e encargos, a defesa alega que não apresentou a regra “na fase inicial de alegações, pelos motivos já evidenciados anteriormente”, ou seja, somente após as alegações iniciais é que a equipe de auditoria apresentou esse entendimento. No entanto, não há que se falar em desconhecimento que impossibilitasse o responsável de apresentar argumentos na oportunidade da defesa, juntamente com os documentos necessários para comprovação dos valores, uma vez que em relatório preliminar a



Secex já afirmava que o valor de créditos abertos que extrapolaram o limite total fixado no art. 5º da LOA, foi de R\$ 7.634.209,18, posteriormente alterado para R\$ 5.212.039,18. Denota-se que o valor apontado pela defesa como de necessária exclusão totaliza R\$ 2.537.857,47, valor este insuficiente para afastar o apontamento.

29. Último argumento de alegações finais, refere-se à erro formal no cadastramento do Decreto 037/2022 como publicado em 01/08/2022 quando deveria ser 03/08/2022, data posterior a publicação da Lei nº 1457/2022, que majorou o limite para 45%. Nesse ponto há que se considerar que as informações do Sistema Aplic são alimentadas pelos jurisdicionados e a data mencionada pela defesa não comprova a publicação do Decreto.

30. Portanto, tendo em vista que os argumentos apresentados não foram suficientes para modificar o entendimento, o **Ministério Público de Contas ratifica a posição anterior, mantendo-se a irregularidade com expedição de recomendação.**

2.3.2. FB10 (item 4.1)

31. No que concerne quanto ao remanejamento, transferência ou transposição, a equipe de auditoria apontou a seguinte irregularidade:

4) FB10 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_10. Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

4.1) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Programação Orçamentária (programa e/ou projeto/atividade), configurando transposição, extrapolando em R\$ 2.226.117,66 o limite total autorizado no art. 5º da LOA. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

32. Observa-se que o apontamento da **Secex** trata da realização de transposição de recursos orçamentários, no valor de R\$ 2.226.117,66.



33. A equipe de auditoria verificou que as movimentações orçamentárias decorrentes de transposição somaram R\$ 17.635.521,06, todavia, consta na LDO/2022 autorização até o limite de 30% do valor orçado, ou seja, até o montante de R\$ 15.409.403,40. Dessa forma, extrapolou em R\$ 2.226.117,66 o limite fixado em seu art. 5º, de forma que as transposições oriundas dos créditos adicionais abertos pelos Decretos listados no quadro a seguir, carecem de autorização legislativa:

Data	Decreto	Vr. Transposição	Vr. Transposição Acumulada	Limite Autorizado	Valor Excedente
03/01/2022	00001/2022	1.820.200,00	1.820.200,00	15.409.403,40	-
01/02/2022	00007/2022	607.050,00	2.427.250,00	15.409.403,40	-
01/03/2022	00013/2022	2.454.425,59	4.881.675,59	15.409.403,40	-
01/03/2022	00014/2022	60.000,00	4.941.675,59	15.409.403,40	-
01/04/2022	00018/2022	1.835.505,00	6.777.180,59	15.409.403,40	-
02/05/2022	00022/2022	3.062.300,00	9.839.480,59	15.409.403,40	-
01/06/2022	00025/2022	2.384.220,00	12.223.700,59	15.409.403,40	-
01/07/2022	00032/2022	1.157.900,00	13.381.600,59	15.409.403,40	-
01/07/2022	00035/2022	748.957,47	14.130.558,06	15.409.403,40	-
01/08/2022	00037/2022	2.660.083,00	16.790.641,06	15.409.403,40	1.381.237,66
01/09/2022	00043/2022	321.900,00	17.112.541,06	15.409.403,40	1.703.137,66
03/10/2022	00046/2022	136.750,00	17.249.291,06	15.409.403,40	1.839.887,66
03/10/2022	00047/2022	304.590,00	17.553.881,06	15.409.403,40	2.144.477,66
01/11/2022	00052/2022	81.640,00	17.635.521,06	15.409.403,40	2.226.117,66

34. A **defesa** argumentou sobre um possível equívoco na apuração do achado. Em síntese, o primeiro refere-se à demonstração, pela Secex, somente das transposições, não apresentando os dados de remanejamento e transferência. Acredita que ao elaborar os valores dos demais itens (remanejamento e transferência), tenham sido somados os decretos já inclusos na primeira tabela, sendo a única explicação para o montante apurado de movimentação em R\$ 29.644.229,65.

35. Outro ponto, refere-se à alteração do art. 5º da Lei 1116/2021 (LOA), ocorridas através da Lei Municipal nº 1457/2022, no qual o limite correto a ser



considerado, tendo como referência apenas a LOA (Lei 1116/2021), é de 45% e não 30%, como considerou os auditores.

36. A **Secex** afirma que, diferente do que argumenta a defesa, o remanejamento, a transposição e a transferência não são fenômenos interdependentes, que só ocorrer se configurada, cumulativamente, na verdade são fenômenos autônomos. No presente caso, o achado em questão trata apenas das transposições, apesar do enunciado da irregularidade elencar as três situações.

37. Dá razão à defesa quanto ao limite autorizado, pois, no momento do relatório preliminar, a majoração do limite autorizado na LOA/2022, de 30% para 45% do total das despesas fixadas, não foi considerada. Desse modo, considerou **sanado** o apontamento, uma vez que o montante de transposições efetuadas (R\$ 17.635.521,06) sob autorização da LOA está dentro do limite total autorizado (45% da despesa), que foi de R\$ 23.114.105,10.

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

39. De fato, considerando cada alteração ocorrida na programação orçamentária, de maneira autônoma, a Secex apontou que apenas a transposição de recursos extrapolou o limite permitido, em R\$ 2.226.117,66 (R\$ 15.409.403,40 – R\$ 17.635.521,06).

40. Muito embora a Lei nº 1116/2021 (LOA) tenha sido alterada pela Lei nº 1457/2022, para majorar o limite de autorização das alterações de 30% (R\$ 15.409.403,40) para 45%, totalizando o montante autorizado de R\$ 23.114.105,10, o que consideraria que a transposição de R\$ 17.635.521,06 estaria dentro do limite total autorizado de 45% da despesa (R\$ 23.114.105,10), o **Ministério Público de Contas** entende que a irregularidade permanece diante da ausência de prévia autorização legislativa.

41. Isso porque, o artigo 167, VI, da Constituição Federal previu o denominado princípio da proibição de estorno, que consiste na vedação “a



transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”. A única exceção se encontra prevista no § 5º do artigo 167, introduzido pela Emenda Constitucional nº 85/2015, que dispõe sobre a desnecessidade de autorização legislativa para as atividades de ciência, tecnologia e informação.

42. Segundo o celebrado Harrison Leite, o referido princípio determina que¹:

(...) o Executivo não tenha poderes de remanejar ou transpor dotações do orçamento sem a autorização do Legislativo, já que, por ser lei, o orçamento deve ser observado em todos os seus aspectos, de sorte que uma alteração mínima, ainda que transferindo recursos de um órgão para outro, ou de uma programação para outra, significaria atuação ao arrepio da lei aprovada pelo Parlamento.

Qualquer necessidade de operar repriorizações de ações governamentais remanejamento, transposição ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, haverá necessidade de alteração formal da lei orçamentária.

(...)

A falta de planejamento, o famigerado “jeitinho” na solução dos problemas públicos, bem como a urgência fabricada pela demora de determinados atos, não pode fazer com que o Executivo realize estorno ou transposição de verbas de uma rubrica específica para outra, como se fosse expediente comum orçamentário dentro de sua margem de discricção.

43. Portanto, a despeito de competir ao Executivo a legitimidade para propor e executar o orçamento, ao Poder Legislativo cabe a discussão e aprovação das peças orçamentárias, com a consequente fiscalização e julgamento das contas. A transferência, remanejamento e transposição de recursos de uma categoria para outro, desta forma, demanda prévia autorização legislativa, não sendo possível que a Lei Orçamentária Anual ou qualquer outra das peças basilares de planejamento orçamentária, sirvam como suporte legislativo.

44. Com base nisso, este Tribunal de Contas promulgou o verbete sumular

1 LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. São Paulo, Ed. JusPodivm. 2022. 11. ed. pgs. 177-178.



nº 20, dispondo que:

É **vedada** a autorização para remanejamento, transposição ou transferência entre dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual – LOA, por ferir o princípio constitucional da exclusividade, configurando dispositivos estranhos à previsão da receita e fixação da despesa no Orçamento (art. 165, § 8º, CF/1988). (g.n.)

45. Assim, se não é permitido que a LOA preveja tais autorizações, pois essa apenas prevê receitas e fixa despesas (art. 165, §8º, da CF/1988), também não é possível que tais autorizações sejam concedidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois, de acordo com o artigo 165, §2º, da Constituição Federal c/c artigo 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, **orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, estabelecendo, de forma específica, equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, bem como as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades publicadas e privadas.

46. A irregularidade em apreço, na visão do Ministério Público de Contas, consigna um erro gravíssimo de planejamento e execução do orçamento público, pois não só foi verificada lesão ao princípio da exclusividade, pela previsão de dispositivo estranho na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como esta disposição autorizou que o executivo pudesse remanejar, transpor e transferir recursos de uma dotação programática para outra, sem previsão legislativa específica, bem como no montante de 30% (trinta por cento) do valor total orçado, descumprindo o supracitado princípio do não estorno.

47. Alerta-se que a falta de balizamento na lei autorizativa, no que tange às alterações que não resultem de anulações de dotações, pode resultar em



percentual que não se coaduna com os princípios que norteiam o bom planejamento. Nesse sentido a omissão ora apontada demonstra grau de liberdade de movimentação das dotações orçamentárias que, se levados à efetiva utilização, resultarão em um orçamento totalmente descolado da LOA aprovada inicialmente.

48. A partir destas conclusões, o Ministério Público de Contas conclama que este egrégio Tribunal de Contas possa evoluir na matéria, adotando, por exemplo, a mesma razão lógica inscrita no Prejulgado nº 1.312, prolatado pelo colendo TCE/SC, que dispõe sobre a necessidade de que os remanejamentos, transposições e transferências apenas possam ser realizados por lei específica, individualizada, singularizando as razões e valores que serão afetados, priorizando não só o devido planejamento orçamentário pelo Poder Executivo, mas também para que o tema possa ser efetivamente discutido e debatido no âmbito do Poder Legislativo. Neste sentido:

Prejulgado nº. 1.312

TCE/SC – Processo: 204993296 – Conselheiro José Carlos Pacheco

1. Os créditos suplementares e especiais necessitam de autorização legislativa através de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, devendo a abertura se dar através de decreto do Executivo, mediante prévia exposição justificativa e indicação da origem dos recursos correspondentes. Pode haver autorização na Lei Orçamentária Anual, conforme arts. 165, §8º, da Constituição Federal e 7º, I, da Lei nº 4.320/64, somente para as hipóteses de superávit financeiro do exercício anterior, excesso de arrecadação e operações de crédito, sendo irregulares as autorizações na Lei Orçamentária Anual para as suplementações cujos recursos sejam resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, de que trata o art. 43, III, da Lei nº 4.320/64.

2. A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, VI, da Constituição Federal, devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na Lei Orçamentária Anual.

49. Isso posto, o **Ministério Público de Contas**, em dissonância com o entendimento da equipe de auditoria, considera que a argumentação, os documentos



e os números apresentados pela defesa não foram suficientes para afastar a transposição, remanejamento e transferência de recursos sem autorização legislativa, sendo que não é possível autorizar tais expedientes na LOA, razão pela qual a presente **irregularidade nº FB10 – item nº 4.1** deve ser mantida (arts. 165, § 8º, e 167 da Constituição Federal c/c Súmula nº 20 do TCE/MT).

50. Ademais, cabe expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo para que determine à atual gestão do Executivo que faça constar nos decretos de créditos adicionais nos quais houver transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre órgãos e categorias de programação, a citação de que essas movimentações decorrem de lei específica e individualizada, a fim de garantir a legalidade dos atos, vedando-se a previsão de autorização na LOA ou na LDO, por afronta ao verbete sumular TCE/MT nº 20, devendo ser publicada, conforme explicado acima, lei específica para autorizar as hipóteses de remanejamento, transposição ou transferência.

51. Em **alegações finais**, o responsável argumenta que a autorização para realização de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, está contida na Lei de Critérios de Créditos Adicionais – Lei nº 1.221/2022, tratando-se de lei específica, motivo pelo qual entende que o apontamento merece ser sanado.

52. Em que pese os argumentos da defesa, o **Ministério Público de Contas mantém o entendimento proferido para a irregularidade FB10 – item 4.1**. Em síntese, ainda que a Lei nº 1.221/2022 estabeleça os critérios de créditos adicionais, denota-se que o limite máximo autorizado para abertura dos créditos adicionais suplementares faz referência ao percentual estabelecido na LOA e suas atualizações:



Lei nº 1.221/2022:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, dos recursos orçamentários constantes da Lei Orçamentária Anual 2022.

Parágrafo Primeiro - Para abertura de créditos adicionais suplementares de que trata o caput, fica **estipulado como limite máximo**, o mesmo percentual estabelecido na Lei Orçamentária Anual 2022 e suas atualizações. Grifo da Defesa

Fonte: alegações finais – doc. nº 245914/2023 – fl. 15

53. Em sua análise o Ministério Público de Contas busca não só a observância ao limite previsto em lei, mas também a autorização, para alterações da programação orçamentária, dissociada da LOA, de modo que “os remanejamentos, transposições e transferências apenas possam ser realizados por lei específica, individualizada, singularizando as razões e valores que serão afetados, priorizando não só o devido planejamento orçamentário pelo Poder Executivo, mas também para que o tema possa ser efetivamente discutido e debatido no âmbito do Poder Legislativo, conforme Prejulgado nº 1.312, prolatado pelo colendo TCE/SC.

54. Portanto, o **MP de Contas ratifica a posição anterior**, mantendo-se a irregularidade FB10 – item 4.1, com expedição de recomendação.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

55. No exercício de 2022, conforme relatado, houve o cumprimento de quase todas as recomendações do TCE dos exercícios de 2020 e 2021.

56. O índice **IGFM** para o exercício de 2021 foi de 0,89, recebendo nota A (Gestão em Excelência), o que lhe colocou na 3ª posição do ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

57. A **Secex e o MPC consideraram sanadas as irregularidades DB08 – item**



nº 1.1 (disponibilização dos anexos das leis orçamentárias) e **FB03 – item nº 3.1** (abertura de créditos adicionais com conta de recursos inexistentes) e **mantida a irregularidade FB02 – item nº 2.1** (abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa). Quanto a irregularidade **FB10 – item nº 4.1** (transposição, remanejamento e transferência sem autorização legislativa), Secex considerou sanada, enquanto o **MPC considerou mantida**.

58. Não obstante as irregularidades mantidas e aquelas apontadas e posteriormente sanadas, a partir de uma análise global, verifica-se que os resultados apresentados foram satisfatórios, especialmente se considerarmos o **cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados na saúde e educação**, bem como o respeito ao limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo.

59. Diante das razões expendidas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas à **Câmara Municipal de Nova Maringá**, a manifestação do **Ministério Público de Contas** encerra-se com o parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das presentes contas de governo, com recomendações e ressalva.

4. CONCLUSÃO

60. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) pela **emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Maringá**, referente ao **exercício de 2022**, sob a gestão da **Sra. Ana Maria Urquiza Casagrande**, 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 (Resolução nº 16/2021) e art. 4 da Resolução Normativa TCE/MT nº 01/2019;

b) pelo **saneamento das irregularidades DB08 – item nº 1.1**



(disponibilização dos anexos das leis orçamentárias) e **FB03 – item nº 3.1** (abertura de créditos adicionais com conta de recursos inexistentes) e **manutenção da irregularidade FB02 – item nº 2.1** (abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa) e **FB10 – item nº 4.1** (transposição, remanejamento e transferência sem autorização legislativa);

c) por **recomendar ao Poder Legislativo**, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que **determine ao Chefe do Executivo** que:

c.1) que se abstenha de abrir créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, em afronta ao art. 167, V da CF c/c art. 42 da Lei nº 4.320/64. (**FB02 – item nº 2.1**);

c.2) que conste nos decretos de créditos adicionais nos quais houver transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre órgãos e categorias de programação, a citação de que essas movimentações decorrem de lei específica e individualizada, a fim de garantir a legalidade dos atos, vedando-se a previsão de autorização na LOA ou na LDO, por afronta ao verbete sumular TCE/MT nº 20, devendo ser publicada lei específica para autorizar as hipóteses de remanejamento, transposição ou transferência (**FB10 – item nº 4.1**);

c.3) que indique no texto da LDO, quando de sua publicação, o endereço eletrônico onde seus anexos serão disponibilizados (**DB08 – item nº 1.1**);

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 18 de setembro de 2023.

(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.