



PROCESSO Nº : 8.921-4/2022
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO XINGU
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022
GESTOR(A) : JORAILDES SOARES DE SOUSA
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

PARECER Nº 5.744/2023

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2022. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO XINGU. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS. INDISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA COBERTURA DE RESTOS A PAGAR. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Xingu** referentes ao exercício de 2022, sob a gestão da **Sra. Joraildes Soares de Sousa**.
2. Os autos aportaram no 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; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual, arts. 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 Normativa n. 16/2021).

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Além disso, com vistas ao aprimoramento da fiscalização sobre a gestão dos regimes próprios de previdência, os autos também foram instruídos com informações e documentos sobre os principais aspectos da gestão previdenciária do Município.

5. 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, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.

6. Consta do relatório técnico que a auditoria foi realizada em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

7. O Processo nº 523399/2023, apenso a estes autos, refere-se ao envio de documentação pertinente às contas anuais de governo pelo gestor da unidade jurisdicionada para análise e subsídio do presente processo de Contas de Governo por parte da equipe de auditoria.

8. A Secretaria de Controle Externo apresentou **relatório técnico preliminar**¹ por meio do qual analisou as contas de governo do Município e apontou as

¹ Doc. 250919/2023.



seguintes irregularidades:

JORILDES SOARES DE SOUSA - 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) Não houve disponibilização no Portal Transparência da Prefeitura da LDO nem tampouco da audiência pública, não sendo seguido o art. 48, LRF/00 (princípio da ampla divulgação). - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

1.2) Houve publicação, no dia 18 de outubro de 2021 • Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso • ANO XVI | N° 3.836 porém, não ocorreu no Portal da Transparência da Municipalidade a publicação da LOA/2022. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

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

2.1) Indisponibilidade financeira para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos na fonte 540, comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º. - Tópico - 5.3.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

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

3.1) Houve à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistente de Superávit Financeiro, nas fontes 500, 550, 551, 553, 571, 621 e 729, no valor de R\$ 4.044.443,54, infringindo a norma legais pactuadas o art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. I da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

9. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, a responsável foi devidamente citada para apresentar **defesa**, tendo se manifestado² tempestivamente.

² Doc. 248540/2023.



10. Diante das alegações apresentadas em defesa, a Equipe de Auditoria emitiu **relatório técnico conclusivo**³ por meio do qual analisou as razões defensivas e concluiu pelo saneamento das irregularidades listadas nos subitens 1.1 e 1.2 (DB08) e 3.1 (FB03) mantendo a irregularidade DB99.
11. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e parecer, nos termos do art. 109 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).
12. É o relatório, no que necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. 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.
14. 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.
15. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.
16. O art. 299 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução

³ Doc. 250919/2023.



Normativa nº 16/2021) estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu art. 3º, §1º, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

Art. 299. O Parecer Prévio sobre as contas anuais será conclusivo no sentido de se manifestar sobre:

I - se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à administração pública;

II - a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

III - o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e ao atingimento das metas, assim como a consonância com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

IV - o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do Estado e do Município;

V - a observância ao princípio da transparência, especialmente em relação às peças orçamentárias e demonstrações contábeis;

VI - a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência social e dos demais fundos públicos;

VII - outros assuntos aprovados pelo Colegiado de Conselheiros ou Plenário.

17. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido a falhas ou deficiências administrativas.

18. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua



responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

19. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

20. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência. São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

21. No caso vertente, as contas anuais de governo do **Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Cruz do Xingu**, relativas ao exercício de 2022, reclamam pela emissão de parecer prévio **FAVORÁVEL com ressalvas e expedição de recomendações**.

22. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.1. Contas Anuais de Governo

2.1.1. Das irregularidades apuradas



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) Não houve disponibilização no Portal Transparência da Prefeitura da LDO nem tampouco da audiência pública, não sendo seguido o art. 48, LRF/00 (princípio da ampla divulgação). - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

23. Na **análise técnica preliminar**, a equipe de auditoria apontou que em consulta ao portal da prefeitura municipal de Santa Cruz do não foram encontradas publicações da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, tampouco documentos das atas de audiência pública realizada na Câmara Municipal no dia 29 de setembro de 2021.

24. A **defesa** foi informou que o texto integral da LDO e seus respectivos anexos estão dispostos no jornal da AMM e Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Xingu e no Jornal Eletrônico dos Municípios de Mato Grosso.

25. No **relatório técnico conclusivo**, a SECEX sugeriu o saneamento da irregularidade, constatando que a Lei Municipal n. 600/2021 e seus anexos foram publicados no portal da transparência institucional.

26. O **Ministério Público de Contas discorda do posicionamento da unidade instrutiva.**

27. Note-se que o apontamento diz respeito à ausência de publicação da LDO/2022 e de seus anexos, além da falta de comprovação da realização de audiência pública para elaboração e discussão da referida peça orçamentária.

28. Concorde-se que a defesa demonstrou que a LDO/2022 e seus anexos foram devidamente publicados no Portal da Transparência do Município de Santa Cruz do Xingu.

29. Por outro lado, a defesa não apresenta qualquer elemento que demonstre a realização de audiência pública para elaboração e discussão da LDO/2022, conforme exigência do art. 48. §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **devendo ser**



parcialmente mantida a irregularidade.

30. Demais disso, sugere-se a expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine ao Executivo que realize tempestivamente as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, em atendimento ao art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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).

1.2) Houve publicação, no dia 18 de outubro de 2021 • Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso • ANO XVI | Nº 3.836 porém, não ocorreu no Portal da Transparência da Municipalidade a publicação da LOA/2022. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

31. Segundo apontamento da SECEX no **relatório técnico preliminar**, em consulta ao portal da prefeitura municipal de Santa Cruz do Xingu não foi encontrado a Lei Orçamentária Anual e seus anexos, tampouco a ata da audiência pública e lista de presença.

32. A **defesa** foi informou que o texto integral da LOA e seus respectivos anexos estão dispostos no jornal da AMM e Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Xingu.

33. No **relatório técnico conclusivo**, a SECEX sugeriu o saneamento da irregularidade, constatando que a Lei Municipal n. 604/2021 e seus anexos foram publicados no portal da transparência institucional.

34. O Ministério Público de Contas discorda do posicionamento da unidade instrutiva.



35. De maneira similar ao apontamento precedente, este diz respeito à ausência de publicação da LOA/2022 e de seus anexos, além da falta de comprovação da realização de audiência pública para elaboração e discussão da referida peça orçamentária.

36. Concorda-se que a defesa demonstrou que a LOA/2022 e seus anexos foram devidamente publicados no Portal da Transparência do Município de Santa Cruz do Xingu e no Jornal Eletrônico dos Municípios de Mato Grosso.

37. Por outro lado, igualmente à irregularidade descrita no subitem 1.1, a defesa não apresenta qualquer elemento que demonstre a realização de audiência pública para elaboração e discussão da LOA/2022, conforme exigência do art. 48. §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **devendo ser parcialmente mantida a irregularidade.**

38. Demais disso, reforça-se a necessidade de **expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine ao Executivo que realize tempestivamente as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, em atendimento ao art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

2.1) Indisponibilidade financeira para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos na fonte 540, comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º. - Tópico - 5.3.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

39. Segundo o **relatório técnico preliminar**, apesar do índice geral apresentar a existência de recursos financeiros suficientes para pagamento dos Restos a Pagar Processados e Não Processados, na análise individual de fontes verifica-se que houve indisponibilidade de caixa líquida na fonte 540 (Transferências do FUNDEB Impostos e



Transferências de Impostos), no valor de R\$ 144.000,58 (cento e quarenta e quatro mil reais e cinquenta e oito centavos).

40. Em sua **defesa**, a gestor aduz que existe saldo em conta bancária do Município no valor de R\$ 170.567,83 (cento e setenta mil quinhentos e sessenta e sete reais e oitenta e três centavos), superior ao déficit apontado.

41. Acrescenta que se deve levar em conta que o município tem um superávit no valor 7.436.490,14 (sete milhões, quatrocentos e trinta e seis mil quatrocentos e noventa reais e quatorze centavos) na fonte 500, “valor este que suportará tranquilamente o possível déficit apontado”. Invoca a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

42. A irregularidade foi mantida no **relatório técnico conclusivo** diante do reconhecimento por parte da gestão.

43. Passa-se à análise ministerial.

44. De início, cumpre mencionar que a inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. A falta de adoção de medidas contingenciadoras dá destaque ao planejamento ineficaz, desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal.

45. Vislumbra-se que a defesa não apresenta elementos suficientes ao saneamento da irregularidade, na medida em que se atém a apresentar dados financeiros positivos destoantes das informações contábeis apresentadas via sistema Aplic.

46. Mencione-se que, com o escopo de averiguar o atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro, o Tribunal de Contas já se posicionou sobre a necessidade de



garantir-se recursos para o pagamento tanto dos restos a pagar processados quanto não processados do exercício, conforme transcrição a seguir:

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

47. Ressai, portanto, **que a gestão financeira deve ocorrer por fonte de recursos**, de forma que, o quociente deve refletir os saldos individualizados de todas as fontes de recursos, o que não aconteceu na fonte indicada pela equipe de auditoria, para o exercício de 2022.

48. Nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

49. Ademais, nos termos do item 5.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição, página 146, “o controle das disponibilidades financeiras por Fonte/Destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários”.

50. No caso, a própria defesa admite a ocorrência da irregularidade.

51. Pelo exposto, sugere-se a **manutenção da irregularidade com a expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine ao Executivo que as despesas inscritas em restos a pagar processados ou não processados sejam



precedidas da verificação quanto à existência de disponibilidade financeira.

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

3.1) Houve à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistente de Superávit Financeiro, nas fontes 500, 550, 551, 553, 571, 621 e 759, no valor de R\$ 4.044.443,54, infringindo a norma legais pactuadas o art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. I da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

52. No relatório técnico preliminar, a equipe apontou a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro nas fontes 500, 550, 551, 553, 571, 621 e 729, no valor de R\$ 482.356,25 (quatrocentos e oitenta e dois mil trezentos e cinquenta e seis reais e vinte e cinco centavos), conforme o quadro:

Créditos abertos sem disponibilidade			
Fonte	Superávit (R\$)	Abertura (R\$)	Diferença (R\$)
500	5.458.034,43	5.495.668,74	- 37.634,31
550	0,00	224.411,45	- 224.411,45
551	0,00	13.550,92	- 13.550,92
553	0,00	42.815,15	- 42.815,15
571	0,00	158.279,97	- 158.279,97
621	324.677,77	329.688,45	- 5.010,68
759	419.445,64	420.099,41	- 653,77
TOTAL	6.202.157,84	6.684.514,09	- 482.356,25

53. A defesa aduz que a gestão teve o cuidado na execução orçamentária. Apresenta fundamentação para cada uma das fontes indicadas no relatório técnico preliminar, assim sintetizada pela SECEX:

Fonte 500: Apesar da abertura dos créditos em valor superior ao superávit, verifica-se que, conforme informações do Sistema Aplic_Peças de Planejamento Créditos adicionais financiados por superávit financeiro, o valor empenhado foi de apenas R\$ 2.908.609,91, portanto, inferior ao superávit



financeiro do exercício anterior, que totalizou R\$ 5.458.034,43. Pelo exposto, considera-se sanada a abertura irregular.

Fontes 550, 551 e 553: A defesa alega que na conversão da fonte 115 do exercício de 2021 para o exercício de 2022 os recursos foram distribuídos para as fontes 550, 551, 552, 553 e 569, conforme Tabela De_Para. Da análise das referidas fontes no quadro 1.2 do relatório preliminar, conforme tabela De_Para, os recursos foram todos transferidos para a fonte 569, que possuía saldo de R\$ 301.828,29. Saldo de superávit financeiro transferido para a fonte 569: R\$ 301.828,29 créditos adicionais abertos nas fontes 550, 551, 552, 553 e 569: R\$ 353.236,39 Valor empenhado nas fontes: R\$ 169.164,88 Apesar da abertura irregular, o valor empenhado foi inferior ao saldo de superávit nas referidas fontes.

Fonte 621: Apesar da abertura dos créditos em valor superior ao superávit, verifica-se que, conforme informações do Sistema Aplic_Peças de Planejamento_Créditos adicionais financiados por superávit financeiro, não houve empenho na referida fonte. Pelo exposto, considera-se sanada a abertura irregular.

Fonte 759: Esclarecer que a fonte correta é a 759, conforme tabela, e não 729 (que consta no texto do achado) Em relação à fonte 759, apesar de realizar a abertura dos créditos no total de R\$ 420.099,41, foi empenhado apenas o valor de R\$ 417.899,01. Como o saldo do exercício anterior era de superávit de R\$ 419.445,64, conforme quadro 1.2 do relatório preliminar, considera-se sanado, pois realizou os empenhos em valor inferior ao superávit

54. Como se nota, considerando a argumentação defensiva, a equipe técnica considerou integralmente saneada a irregularidade, tendo em vista que os valores empenhados foram inferiores ao superávit financeiro nas respectivas fontes.

55. O Ministério Público de Contas discorda do posicionamento da unidade instrutiva.

56. A Lei nº 4.320/1964 determina, nos arts. 42 e 43, que os créditos suplementares e especiais serão abertos por decreto do poder executivo, dependendo de prévia autorização legislativa, necessitando da existência de recursos disponíveis e precedida de exposição justificada.

57. Os recursos disponibilizados por meio da apuração de superavit



financeiro, para fins de lastrear a autorização e abertura de créditos adicionais, devem ser calculados a partir das informações constantes do Balanço Patrimonial do exercício anterior (§1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64) e considerar cada fonte de recursos individualmente, sendo legalmente vedada a utilização de valores superiores àqueles apurados. É preciso considerar, ainda, que os recursos oriundos de fontes vinculadas somente podem ser utilizados para a autorização/abertura de créditos adicionais relacionados à sua respectiva destinação.

58. A definição de superavit financeiro está contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª edição, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, da seguinte forma:

Superávit Financeiro – a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos neles vinculadas. Portanto, trata-se de saldo financeiro e não de nova receita a ser registrada. O superávit financeiro pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares e especiais.

59. A gestão deve verificar, no confronto entre receita e despesa, o resultado financeiro do exercício, bem como o saldo em espécie que se transfere para o exercício seguinte. Nesse sentido, a discriminação por fonte/destinação de recurso permite evidenciar a origem e a aplicação dos recursos financeiros referentes à receita e despesa orçamentárias.

60. No caso dos autos, a equipe de auditoria identificou a abertura de créditos adicionais por superavit financeiro no valor de R\$ 482.356,25 (quatrocentos e oitenta e dois mil trezentos e cinquenta e seis reais e vinte e cinco centavos) sem recursos disponíveis nas fontes 500, 550, 551, 553, 571, 621 e 759, contrariando o art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43, da Lei nº 4.320/1964, sendo que tais fontes não teriam apresentado saldo suficiente no balanço anterior, e portanto não poderiam ser utilizadas como origem para abertura dos referidos créditos.



61. No entendimento do *Parquet* de Contas, o gestor não se desincumbiu de evidenciar a existência de superavit financeiro apto a dar lastro aos créditos adicionais abertos.

62. A irregularidade apontada diz respeito à irregular abertura de créditos adicionais com base em superávit financeiro. Portanto, entende-se que tais aberturas de crédito deveriam ser realizadas apenas e tão somente com lastro em saldo financeiro por fonte de recursos do exercício anterior, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

63. Diversamente do posicionamento da SECEX, entende-se que o empenhamento de despesas em montante inferior aos créditos adicionais irregularmente abertos com base em superavit financeiro inexistente não possui o condão de sanar a irregularidade, na medida em que os efeitos orçamentários se dão a partir da abertura dos créditos e não da realização das despesas. É dizer, a irregularidade concretiza-se no momento da abertura dos créditos sem o respectivo saldo.

64. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pela **manutenção da irregularidade** e por **recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine** à Prefeitura Municipal **observe** o dispositivo constitucional exposto no artigo 167 da Constituição Federal c/c o artigo 43, da Lei nº 4.320/1964, evitando a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes.

2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

65. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2022/2025) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
---------------------------------------	--	---------------------------------



Lei Municipal nº 597/2021	Lei Municipal nº 600/2021	Lei Municipal nº 604/2021
------------------------------	------------------------------	------------------------------

66. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 30.772.000,00 (trinta milhões, setecentos e setenta e dois mil reais), dos quais R\$ 21.959.830,00 (vinte e um milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e trinta reais) foram destinados ao Orçamento Fiscal e R\$ 8.812.170,00 (oito milhões, oitocentos e doze mil, cento e setenta reais) foram destinados ao Orçamento da Seguridade Social.

67. O Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo em sua prestação de contas apresenta como valor atualizado para fixação das despesas o montante de R\$ 49.834.861,20 (quarenta e nove milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, oitocentos e sessenta e um reais e vinte centavos), apresentando uma diferença de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) do valor detectado na análise conjunta do orçamento inicial e o orçamento final após as suplementações autorizadas e efetivadas, conforme informações obtidas pela SECEX do Sistema Aplic.

2.1.2.1. Da execução orçamentária

68. Com relação à execução orçamentária, o Ministério Público de Contas destaca as seguintes informações obtidas pela unidade instrutiva:

Quociente de execução da receita (exceto intraorçamentária) (QER) – 1,1040	
Receita prevista: R\$ 41.837.370,83	Receita arrecadada: R\$ 46.190.890,93



Quociente de execução de despesa (QED) – 0,8303	
Despesa autorizada: R\$ 49.844.861,20	Despesa realizada: R\$ 41.389.732,86

Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) – 1,2137	
Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada Ajustada: R\$ 46.190.890,93	Despesa Orçamentária Empenhada Consolidada Ajustada: R\$ 41.389.732,86
Desp. Empenhada decorrente de Créditos Adicionais: R\$ 4.044.443,54	

69. De acordo com o relatório técnico, levando-se em consideração os valores ajustados para as receitas e despesas e considerando-se a realização de despesas decorrentes de créditos adicionais por superávit financeiro do exercício anterior, tem-se que a receita arrecadada foi **maior** que a despesa realizada, o que demonstra a existência de **superávit orçamentário de execução**.

2.1.2.2. Dos restos a pagar

70. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício sob análise houve inscrição de R\$ 9.664.992,75 (nove milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e dois reais e setenta e cinco centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 41.389.732,86 (quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setecentos e trinta e dois reais e oitenta e seis centavos).

71. Destas informações, infere-se que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos aproximadamente R\$ 0,23 (vinte e três centavos) em restos a pagar.



72. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), consta que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 2,2791 de disponibilidade financeira, indicando a existência de recursos financeiros suficientes para pagamento de restos a pagar processados e não processados, o que demonstra equilíbrio financeiro, em consonância ao que estabelece o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

73. No entanto, verificou-se na análise por fonte de recursos a indisponibilidade de financeira para suportar os restos a pagar da fonte de recursos 540 (Transferências do FUNDEB Impostos e Transferências de Impostos), conforme tratado na irregularidade DB99.

2.1.2.3. Dívida Pública

74. O art. 3º, inc. II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a **1,2** (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida (RCL). Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) foi negativo, uma vez que houve redução da Dívida consolidada líquida, atendendo o limite legal.

75. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro **respeitou o limite máximo de 16%** da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o que pode ser observado da análise do Quociente da Dívida Pública Contratada (QDPC), que indicou que **não houve** contratação de dívida no exercício.

76. Por fim, quanto ao respeito ao limite máximo de **11,5%** para despesas realizadas no exercício com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar estabelecido pelo art. 7º, II, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, verifica-se que o Quociente de Dispêndio da Dívida Pública (QDDP) foi



de **0,0015**, indicando que os dispêndios da dívida pública efetuados no exercício representaram 0,15% da receita corrente líquida.

77. Conclui-se assim que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001, ambas do Senado Federal.

2.1.2.4. Limites constitucionais e legais

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

79. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	26,67%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	20,26%
Aplicação mínima com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	70% (art. 212-A, XI, CF/88)	107,27%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Poder Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	41,37%



Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	2,10%
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	43,48%

80. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Saúde e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem assim respeitou o percentual máximo para despesas com pessoal do Poder Executivo.

2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

81. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro 3.3 de seu relatório preliminar.

82. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 49.844.861,20 (quarenta e nove milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e um reais e vinte centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 41.389.732,86 (quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setecentos e trinta e dois reais e oitenta e seis centavos), o que corresponde a **83,03%** da previsão orçamentária.

2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

83. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que a gestão comprovou a realização de audiências públicas durante o processo de



elaboração e discussão das peças orçamentárias.

84. Também se observa transparência da gestão fiscal quanto ao quesito da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, uma vez que se apurou que a convocação para as audiências públicas para discussão das peças orçamentárias foi tempestivamente realizada.

85. Por fim, apurou-se que foram realizadas audiências públicas para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais referentes aos 1º e 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2022 nos prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

86. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM⁴, seu objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

87. Compulsando os autos, verifica-se que o IGF-M do exercício em análise não foi apresentado no relatório preliminar devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre

88. as contas de governo, consoante se depreende do tópico 2.3 do relatório técnico preliminar.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

⁴ - Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014 TCE/MT.



89. Diante da natureza dos apontamentos levantados nestas contas anuais de governo, o **Ministério Público de Contas** entende que essas merecem a emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação**.

90. Nas presentes contas anuais destaca-se a ocorrência falhas de natureza grave relacionadas à não comprovação da realização de audiências públicas na elaboração e discussão de peças orçamentárias (DB08), na abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes (FB03), bem assim na indisponibilidade financeira em específica fonte para cobertura dos restos a pagar inscritos (DB99). Apesar dessas falhas consistirem em irregularidades graves, o Ministério Público de Contas entende que elas não comprometeram a gestão fiscal e orçamentária como um todo.

91. Com relação ao **cumprimento de recomendações sugeridas em exercícios anteriores**, a equipe técnica consigna que nas contas de governo atinentes ao exercício de 2020 (Processo n. 100340/2020) é possível observar a postura do gestor conforme demonstrado no quadro abaixo:

Recomendação/Determinação proposta	Situação Verificada
b.1) publique a Lei de Diretrizes Orçamentárias em veículo oficial com os anexos obrigatórios que a acompanham, inclusive, contendo expressamente a informação do endereço eletrônico onde os anexos serão disponibilizados para consulta da sociedade, em cumprimento às exigências do artigo 37 da Constituição Federal, além de proceder a divulgação da LDO no Portal Transparência da Prefeitura, nos termos do artigo 48 da LRF, realizando assim a mais ampla divulgação e transparência;	b.1) atendida;
b.2) abstenha de abrir créditos adicionais por superávit financeiro em fontes que não possuam recursos suficientes para tanto, nos termos do artigo 167, V, da Constituição Federal; e artigos 43 e 46 da Lei nº 4.320/1964;	b) Não cumprida (FB03);
b.3) destaque, quando da elaboração da LOA, os valores exatos do Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, em conformidade ao artigo 165, §5º, da CF, bem como aos princípios	b.3) Atendida;

2ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador William de Almeida Brito Júnior

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7626 e-mail: william@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



orçamentários da clareza e da discriminação; e, b.4) observe as regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas nas Resoluções Normativas deste Tribunal nºs 07/2008 e 19/2016, especialmente em relação ao encaminhamento do Relatório Conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato.	b.4) Item não avaliado no exercício;
--	--------------------------------------

92. Com relação ao **cumprimento de recomendações sugeridas** nas contas de governo atinentes ao exercício de 2021 (Processo nº 412015/2021) é possível observar a postura do gestor conforme demonstrado no quadro abaixo:

Recomendação/Determinação proposta	Situação Verificada
I) que publique na íntegra as peças de planejamento no Portal Transparência do Município e que faça constar nas publicações em diário oficial o endereço eletrônico onde os anexos poderão ser consultados, nos termos do art. 48, II, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;	I) Atendida;
II) aperfeiçoe os cálculos do superavit financeiro para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43 da Lei 4.320/1964 e ao art. 167, II, da Constituição.	II) Não atendida (FB03).

93. Pelas razões alinhavadas neste parecer, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento de tais contas ao Poder Legislativo Municipal, a manifestação deste Ministério Público de Contas encerra-se com a sugestão para a emissão de **parecer**



prévio **FAVORÁVEL** à aprovação das presentes contas de governo, com ressalvas.

3.2. Conclusão

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

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação com ressalvas das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de SANTA CRUZ DO XINGU**, referentes ao exercício de 2022, sob a administração da **Sra. JORAILDES SOARES DE SOUSA**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), arts 172, parágrafo único e. 185 do Regimento Interno TCE/MT (Resolução Normativa n. 16/2021) e art. 4º da Resolução TCE/MT nº 01/2019;

b) pela **manutenção** das irregularidades DB08, DB99 e FB03;

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

c.1) **realize** tempestivamente as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, em atendimento ao art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, encaminhando os documentos comprobatórios ao TCE/MT via sistema Aplic;

c.2) **proceda** ao controle quanto à existência de disponibilidade financeira nas inscrições de despesas em restos a pagar processados ou não



processados;

c.3) **observe** o dispositivo constitucional exposto no artigo 167 da Constituição Federal c/c o artigo 43, da Lei nº 4.320/1964, evitando a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 02 de outubro de 2023.

(assinatura digital)⁵

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas
(em substituição - Ato PGC nº 008/2023)

⁵. 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.