



**PROCESSO Nº : 8.922-2/2022**  
**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2022**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA**  
**GESTOR : JOSÉ ELPIDIO DE MORAES CAVALCANTE**  
**RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS**

### **PARECER Nº 4.570/2023**

**EMENTA:** CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2022. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA. NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS E DOS SERVIDORES. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. SANADAS. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM SUPERÁVIT FINANCEIRO. TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. AUSÊNCIA DE ANEXO DE METAS FISCAIS NA LDO. MANTIDAS. 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 Olímpia**, referente ao **exercício de 2022**, sob a responsabilidade do **Sr. José Elpidio de Moraes Cavalcante**.
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 522597/2023, que trata da documentação referente às Contas Anuais de Governo; o Processo nº 822116/2021, que trata do envio da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2022; o Processo nº 811190/2021, que trata do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2022; e o Processo nº 811149/2021, 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:

**JOSE ELPIDIO DE MORAES CAVALCANTE - ORDENADOR DE DESPESAS /  
Período: 01/01/2022 a 31/12/2022**

**1) DA05 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_05.** Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).  
1.1) Ausência de comprovação do recolhimento da Cota-Patronal referente ao mês de dezembro/2022 no valor de R\$ 353.228,18, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social em descumprimento ao disposto nos arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal. - Tópico - 6.4.1.1.1. ADIMPLÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS E DOS SEGURADOS

**2) DA07 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_07.** Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto- Lei nº 2.848/1940).



2.1) Ausência de comprovação do repasse da cota previdenciária descontada do servidor referente ao mês de dezembro/2022 no valor de R\$ 320.621,83, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência em descumprimento ao disposto nos arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal e art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940. - Tópico - 6.4.1.1.1. ADIMPLÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS E DOS SEGURADOS

**3) 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).

3.1) Abertura de R\$ 7.341.425,05 em créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela Lei nº 1.247/2021 - LOA/2022, em descumprimento ao disposto no art. 167, inc. V, Constituição Federal e no art. 42, Lei 4.320/64. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**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 R\$ 3.288.228,96 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de excesso de arrecadação nas fontes de recursos 660, 700 e 701 em descumprimento ao disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e no art. 43, da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4.2) Abertura de R\$ 986.560,64 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 600 e 660 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**5) 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).

5.1) Realização de remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários no valor de R\$ 22.710.425,94 sem autorização legislativa específica em descumprimento ao disposto no art. 167, VI da Constituição Federal. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

6.1) Ausência de elaboração do Anexo de Metas Fiscais em descumprimento ao disposto no art. 4º, § 1º da LRF. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO (Grifos no original)

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 DA05 – item nº 1.1, DA07 – item nº 2.1 e FB03 – item nº 4.1** e pela **manutenção das irregularidades FB02 – item nº 3.1, FB03 – item nº 4.2, FB10 – item nº 5.1 e FB13 – item nº 6.1.**

9. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

10. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. Nesse contexto, passa-se a analisar os aspectos relevantes da posição financeira, orçamentária e patrimonial do município de **Nova Olímpia** ao final do exercício de 2022, 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.

## 2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quanto às **Contas de Governo da Prefeitura de Nova Olímpia**, referente aos **exercícios de 2017 a 2021**, o TCE/MT emitiu pareceres **prévios favoráveis** à aprovação das contas anuais de governo.

16. Para análise das contas de governo do **exercício de 2022**, serão aferidos os pontos elencados pela **Resolução Normativa 01/2019**, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

## 2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de **Nova Olímpia** foram:

- a) **PPA**, conforme Lei nº 1.242/2021 (quadriênio 2022 a 2025);
- b) **LDO**, instituída pela Lei nº 1.244/2021;
- c) **LOA**, disposta na Lei nº 1.247/2021, que estimou a receita e fixou a



despesa em **R\$ 81.918.000,00**. Deste valor destinou-se R\$ 50.522.258,00 ao Orçamento Fiscal e R\$ 31.395.742,00 ao Orçamento da Seguridade Social.

### 2.2.1. Execução orçamentária

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

Quociente de execução da receita – 1,0109	
Valor líquido previsto: R\$ 98.294.302,97 (exceto receita intraorçamentária)	Valor líquido arrecadado: R\$ 99.366.704,89 (exceto receita intraorçamentária)

  

Quociente de execução da despesa – 0,9329	
Valor autorizado: R\$ 106.724.574,57 (exceto despesa intraorçamentária)	Valor executado: R\$ 99.571.716,74 (exceto despesa intraorçamentária)

19. O quociente de execução da receita indica que a arrecadação foi maior que a prevista, constituindo **excesso de arrecadação de R\$ 1.072.401,92**.

20. O quociente de execução da despesa indica que a despesa realizada foi menor que a autorizada, indicando **economia orçamentária de R\$ 7.152.857,83**.

21. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT e assim totalizaram ao final:

	2022
Receita arrecadada ajustada	R\$ 95.265.567,91
Despesa realizada ajustada	R\$ 97.274.935,14
Despesa créditos adicionais (superávit financeiro)	R\$ 6.264.672,17
Resultado Orçamentário	R\$ 4.255.304,94

22. De acordo com a Secex, ocorreu um **superávit orçamentário de execução**, sendo que na ótica da equipe de auditoria, a Administração obteve um **Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) de 1,0437**.



23. O Ministério Público de Contas diverge dos dados contábeis informados, consoante se verá abaixo.

24. De acordo com a Lei nº 4.320/1964, que estabelece as regras gerais de direito financeiro e orçamento público, o superávit de orçamento corrente não constituirá item da receita orçamentária (art. 11, §3º), pois, caso assim fosse considerado, haveria uma contagem duplicada de recursos públicos.

25. Assim, o superávit orçamentário corrente decorre da diferença total entre a receita e a despesa corrente. Já no caso do quociente do resultado orçamentário, contabiliza-se a soma resultante da relação entre a receita realizada e a despesa empenhada, indicando a existência de superávit ou déficit.

26. Nesse sentido, cita-se a própria Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT que assim dispõe: “1. Resultado da Execução Orçamentária: diferença entre a receita orçamentária executada (arrecadada) no período e a despesa orçamentária executada (empenhada) no período”.

27. Por sua vez, o superávit financeiro, previsto no art. 43, § 1º, I, da referida Lei nº 4.320/1964, é conceituado como o balanço patrimonial do exercício anterior, ou seja, qualifica-se como a diferença<sup>1</sup>:

(...) positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, constante do balanço patrimonial do exercício anterior, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. São recursos financeiros que não se encontravam comprometidos com pagamentos futuros no encerramento do exercício fiscal. O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior pode ser utilizado como fonte de recurso para créditos adicionais.

28. Consoante entendimento exposto no MCASP, 9ª edição, o superávit

<sup>1</sup>Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-ormamentario/-/ormamentario/termo/superavit\\_financeiro](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-ormamentario/-/ormamentario/termo/superavit_financeiro). Acesso em: 1º de agosto de 2023.



financeiro de exercícios anteriores<sup>2</sup>:

(...) constitui fonte para abertura de crédito adicional. Tais valores não são considerados na receita orçamentária do exercício de referência **nem serão considerados no cálculo do déficit ou superávit orçamentário já que foram arrecadados em exercícios anteriores.** (g.n.)

29. Percebe-se, dessa maneira, que apesar de interligados, para efeitos contábeis os conceitos orçamentários e financeiros divergem. Com base nisso, reafirma-se que o quociente do resultado de execução orçamentária apenas deveria considerar o somatório das receitas arrecadadas e das despesas realizadas.

30. Menciona-se, ainda, que a despeito de existir tipo específico previsto no Manual de Classificação das Irregularidades<sup>3</sup> para a hipótese em comento – déficit orçamentário – , na opinião deste órgão ministerial tal situação deve ser desconsiderada, em razão do ente federativo possuir superávit financeiro para cobrir o déficit orçamentário constatado, devendo este Tribunal de Contas balizar o exercício do seu controle externo pela aferição da responsabilidade na gestão fiscal e equilíbrio das contas públicas em sobreposição a questões meramente formais, com fulcro no § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo pelo fato de a mencionada falha constituir irregularidade gravíssima.

31. Todavia, conforme dito, os fatos contábeis devem ser discriminados da forma mais específica e direta possível, de acordo com os princípios que regem o registro dos fatos contábeis.

32. Por essa razão, o Ministério Público de Contas entende necessário **ressaltar os fatos contábeis apresentados**, sendo dever informar que o **Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) foi deficitário, tendo a gestão da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, no exercício de 2022, incorrido em déficit de execução orçamentária, pois o confronto entre a despesa realizada ajustada e a**

<sup>2</sup>Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acesso em 2 de agosto de 2023.

<sup>3</sup>Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/tcemt-classificacao-de-irregularidades-5aedicaopdf/57359>. Acesso em: 2 de agosto de 2023.



receita arrecadada ajustada demonstrada um resultado negativo de (-) R\$ 2.009.367,23.

33. Desse modo, mostra-se necessário dar **ciência à atual gestão da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia**, de que a ocorrência de déficit de execução orçamentária só é permitida quando há superávit financeiro de exercícios anteriores em valores suficientes para suprir o apontado déficit, mediante a abertura de créditos adicionais e desde que não afete o equilíbrio de caixa, princípio basilar previsto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

34. Por fim, necessário expedir **ressalva** no sentido de que a contabilização dos fatos como expostos pela Secex levam a crer que houve no exercício financeiro de 2022 superávit de execução orçamentário, quando de fato apenas se verificou superávit financeiro.

35. No entanto, em sede de relatório técnico preliminar, a Secex apontou a abertura de créditos adicionais com superávit financeiro e excesso de arrecadação inexistentes, conforme irregularidade que será devidamente analisada:

**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 R\$ 3.288.228,96 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de excesso de arrecadação nas fontes de recursos 660, 700 e 701 em descumprimento ao disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e no art. 43, da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4.2) Abertura de R\$ 986.560,64 em créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro nas fontes de recursos 600 e 660 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

36. Observa-se que o apontamento da **equipe de auditoria** (Doc. nº 202476/2023, fls. 18-9) trata da abertura de créditos adicionais: **R\$ 3.288.228,96 por conta de excesso de arrecadação inexistente**, nas fontes 660, 700 e 701 (item nº 4.1); e **R\$ 986.560,64 por conta de superávit financeiro inexistente**, nas fontes 600 e



660 (item nº 4.2).

37. A **defesa** (Doc. nº 214910/2023, fls. 06-12) argumentou que não assiste razão a equipe de instrução, pois, os decretos de suplementação foram editados levando em consideração a tendência de ingresso de recurso, provenientes dos convênios e programas que serão demonstrados pela defesa, conforme art. 43, § 1º, II, da Lei nº 4.320/1964 (**item nº 4.1**).

38. Ademais, o gestor colacionou a seguinte decisão do TCE/MT:

Planejamento. LOA. Alteração. Créditos Adicionais. Fonte de Recursos. Convênios. Excesso de arrecadação estimado. Frustração na receita. Abertura de créditos e controle do saldo pelas emissões dos empenhos.

**1. A assinatura de convênios no decorrer do exercício gera um “excesso de arrecadação estimado” que pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais, e, caso o repasse de recursos não se concretize, haverá a frustração na receita reestimada após firmado o convênio, que, contudo, não pode ser imputada ao gestor, pois nesse caso o repasse não se concretizou por motivos alheios à sua vontade, e, para todos os efeitos, os créditos adicionais foram abertos por excesso de arrecadação estimado dentro da tendência observada no exercício.**

2. Os créditos decorrentes da assinatura de convênios no decorrer do exercício, sem que tenham sido previstos quando da elaboração do orçamento, devem ser abertos na totalidade dos valores autorizados pela lei, devendo o gestor controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no art. 59 da Lei nº 4.320/64 e na Resolução de Consulta nº 43/2008 do TCE/MT. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Parecer Prévio nº 50/2019- TP. Julgado em 28/11/2019. Processo nº 16.725-8/2018). (grifos no original)

39. Com relação à fonte 660 – Assistência Social, o gestor cita que houve abertura de crédito adicional especial autorizado pela Lei nº. 1.287/2022, por meio do Decreto nº. 66/2022, no valor de R\$ 90.000,00, na referida Fonte de Recursos, em decorrência do objeto do Programa Criança Feliz do Ministério do Desenvolvimento Social.

40. No que se refere à fonte 700 – Convênios, houve abertura de crédito adicional especial autorizado pela Lei nº. 1.256/2022, por meio Decreto nº 41/2022, no valor de R\$ 1.281.104,00, em decorrência do objeto do termo de convênio nº.



929258/2022, com a Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste - SUDECO no valor de R\$ 800.000,00, além da abertura de crédito autorizado pela Lei nº. 1.247/2021 (LOA 2022), no valor de R\$ 637.000,00, pelo Decreto nº. 21/2022, em decorrência do Termo de Convênio 884137/2019 com a Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste - SUDECO.

41. Quanto à fonte 701 – Convênios, houve abertura de crédito adicional especial autorizado pela Lei nº. 1.294/2022, pelo Decreto nº. 83/2022, no valor de R\$ 2.000.000,00, em decorrência dos recursos do convênio nº. 1.453/2022, onde foram creditados apenas R\$ 1.000.000,00 no exercício analisado, além da abertura de crédito adicional especial autorizado pela Lei nº. 1.256/2022, por meio do Decreto nº. 41/2022, no valor de R\$ 300.000,00, em decorrência dos recursos do convênio nº 1.638/2021.

42. A **Secex** (Doc. nº 228360/2023, fls. 08-10) verificou as razões da defesa e **afastou o apontamento** em relação a todas as fontes, justificando a abertura de créditos por excesso de arrecadação nas fontes: **660** – R\$ 90.000,00; **700** – R\$ 1.918.104,00; e **701** – R\$ 1.000.000,00.

43. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, considera que a argumentação, os documentos e os números apresentados pela defesa foram suficientes para **sanar o apontamento** (item nº 4.1).

44. A **defesa** (Doc. nº 214910/2023, fls. 12-16) alega que havia superávit financeiro do exercício de 2021 para justificar a abertura de créditos adicionais especial, já que a fonte 46-SUS migrou para a fonte 600 (disponibilidade financeira de R\$ 2.557.519,32) e a fonte 29-Covid virou a fonte 660 (disponibilidade financeira de R\$ 26.161,49), portanto, segundo o gestor, não houve irregularidade (**item nº 4.2**).

45. A **Secex** (Doc. nº 228360/2023, fls. 11-3) elucida que utilizando a metodologia DE/PARA a fonte 600 é oriunda da antiga fonte 46, na qual havia, em 2021, disponibilidade financeira no valor de R\$ 2.557.519,32, superior ao montante de créditos adicionais abertos por superávit financeiro, que foi de R\$ 2.349.290,00.



No entanto, a fonte 46 foi desdobrada nas fontes 600 (superávit de R\$ 1.374.843,60) e 602 (superávit de 1.186.184,58), cuja soma dos superávits não comporta os créditos adicionais abertos, apresentando uma diferença de (2.561.028,18 – 3.340.110,22 = **-779.082,04**).

46. Em relação à fonte 660-FNAS, a equipe de auditoria sustenta que a fonte havia superávit financeiro de R\$ 26.161,49, conforme arguido pela defesa, mas tal valor já foi utilizado quando do cálculo do superávit da fonte 29, que foi transformada em 660, no montante de R\$ 31.885,76. Por essa razão, a Secex mantém o cálculo apresentado e a irregularidade.

47. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, considera que a argumentação e os números apresentados pela defesa não foram suficientes para afastar a abertura de créditos adicionais sem superávit financeiro suficiente, haja vista que houve equívoco no desmembramento da fonte 46 (600 e 602) e no cálculo da fonte 29 (660), o que enseja a **manutenção da irregularidade FB03 – item nº 4.2** e a expedição de **recomendação** à atual gestão do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais, sem que exista superávit financeiro suficiente por fonte, respeitando o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, o art. 8º, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução de Consulta nº 08/2016.

48. Ademais, foram apontadas mais duas irregularidades ligadas à execução orçamentária:

**3) 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).

3.1) Abertura de R\$ 7.341.425,05 em créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela Lei nº 1.247/2021 – LOA/2022, em descumprimento ao disposto no art. 167, inc. V, Constituição Federal e no art. 42, Lei 4.320/64. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

49. Observa-se que o apontamento da **Secex** (Doc. nº 202476/2023, fls.



15-8) trata da abertura de créditos adicionais suplementares acima do limite estabelecido pela LOA/2022 (30%), desatendendo o art. 167, V da CF c/c art. 42 da Lei nº 4.320/64.

50. A **defesa** (Doc. nº 214910/2023, fls. 05-6) argumentou que a LOA foi alterada por meio da Lei nº 1.305/2022, alterando o percentual de créditos suplementares autorizados para 40% do orçamento (40% de 82.918.000,00 = 32.767.200,00), sendo que foram abertos R\$ 31.916.825,05, não se confirmando o achado da equipe de auditoria.

51. A **Secex** (Doc. nº 228360/2023, fls. 05-8) **mantém a irregularidade** e ressalta que a Lei nº 1.304/2022 foi publicada no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do dia 27/12/2022, sendo que todos os créditos adicionais abertos sob a autorização do art. 5º da LOA ocorreram antes dessa data, sendo que, apesar de conter expressamente no art. 3º da Lei nº 1.304/2022 que seus efeitos são retroativos a 05/12/2022, a regularização de créditos adicionais abertos sem prévia autorização legislativa por meio de aprovação de Lei com efeitos retroativos não é possível, conforme jurisprudência desse TCE/MT:

**Planejamento. Créditos adicionais. Regularização de créditos por retroatividade de lei.**

Não há a possibilidade de se empregar a retroatividade de lei para regularizar créditos adicionais abertos sem prévia lei autorizadora. De acordo com o art. 167, V, da Constituição Federal, a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de autorização legislativa, não sendo possível outra interpretação desse dispositivo. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Parecer 2/2020 - PLENÁRIO. Julgado em 17/02/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/03/2020. Processo 167380/2018). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 64, jan/fev/mar/2020) (grifo no original)

52. O **Ministério Público de Contas**, em consonância 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 abertura de créditos adicionais sem excesso de arrecadação, posto que os créditos foram efetivamente abertos sem autorização legislativa, a qual foi concedida em momento posterior, em



afronta ao art. 167, V da CF c/c art. 42 da Lei nº 4.320/64, o que enseja a **manutenção da irregularidade FB02 – item nº 3.1.**

53. Ademais, cabe expedição de **recomendação** à atual gestão do Executivo 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.

**5) 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).

5.1) Realização de remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários no valor de R\$ 22.710.425,94 sem autorização legislativa específica em descumprimento ao disposto no art. 167, VI da Constituição Federal. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

54. Observa-se que o apontamento da **Secex** (Doc. nº 202476/2023, fl. 20) trata da realização de remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários, no valor de R\$ 22.710.425,94.

55. A equipe de auditoria verificou que os Decretos de créditos adicionais suplementares que realizaram remanejamento (R\$ 14.037.044,13), transposição (R\$ 22.297.223,88) e transferência (R\$ 10.951.557,93) de recursos sem autorização legislativa específica, pois informaram que tais decretos foram abertos com base na autorização constante na LOA/2022, todavia, essa lei não poderia autorizar a realização dessas movimentações orçamentárias, conforme elucida a Súmula nº 20 do TCE-MT.

56. Por fim, destacou que as movimentações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência somaram R\$ 47.285.825,94, todavia, consta na LDO/2022 autorização para a realização de remanejamentos entre diferentes categorias econômicas e órgãos até o limite de 30% do valor orçado, ou seja, até o montante de R\$ 24.575.400,00, dessa forma, será questionado nesse achado apenas as movimentações orçamentárias realizadas acima desse montante autorizado pela LDO.



57. A **defesa** (Doc. nº 214910/2023, fls. 16-9) argumentou que os remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão sempre um único motivo que é a mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária.

58. Na sequência o gestor discorre sobre as diferenças entre remanejamento (mesmo ente, de um órgão para o outro), transposição (entre programas do mesmo órgão) e transferência (entre categorias econômicas de despesa, dentro do mesmo órgão e programa).

59. Alega que as informações demonstradas nas tabelas exposta no achado, por si só, não são aptas a comprovar que as suplementações realizadas, possuem a mesma natureza da Transferência, Transposição e do Remanejamento, pois apenas relaciona de maneira sintética os decretos com os respectivos créditos adicionais suplementares na fonte Anulação Total ou Parcial de dotações orçamentárias.

60. Afirma que em nenhum dos atos administrativos - “Decretos de Abertura de Créditos Adicional Suplementar”, mostrado na planilha anexa ao Relatório Prévio de Auditoria, diz respeito a qualquer reprogramação ou mudança de rumo na condução das políticas públicas, em detrimento às ações planejadas autorizadas nas peças de planejamento.

61. As suplementações tiveram como fundamento os Artigos 40 a 43 da Lei Federal nº. 4.320/1964, com objetivo de reforço nas Dotações Orçamentárias que se mostraram insuficiente durante a execução orçamentária, tendo como fonte de recursos a anulação total e/ou parcial daquelas Dotações que foram estimadas em quantia superior.

62. Ademais, o gestor afirma que não há que se falar em ausência de autorização legislativa, pois as suplementações realizadas pela fonte “Anulação Total



ou Parcial de Dotação”, estão dentro do limite autorizado na Lei Orçamentária - LOA - Lei nº. 1.247/2021, (15%) e majorado para 40% pela Lei nº. 1.305/2022.

63. A **Secex** (Doc. nº 228360/2023, fls. 13-6) afirma que, diferente do que argumenta a defesa, a relação dos créditos adicionais constantes no Apêndice - A do Relatório Técnico Preliminar não “apenas relaciona de maneira sintética os decretos com os respectivos créditos adicionais”, mas apresenta, de forma detalhada, por decreto, os valores que foram anulados em um(a) e suplementados em outro(a) órgão, categoria de programação (função, subfunção, programa e projeto/atividade especial) e categoria econômica, demonstrando claramente as alterações que configuraram remanejamento, transposição e transferência, respectivamente.

64. Importante frisar que o autor do artigo<sup>4</sup> no qual a defesa se embasou esclarece que:

as figuras remanejamento, transposição e transferência não estão previstas na Lei nº 4.320/64, visto que surgiram no Texto Constitucional posteriormente. Desse modo, os arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64 cuidam exclusivamente dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários). Lá estão dispostas as regras que devem ser observadas, relativamente à indicação dos recursos orçamentários e financeiros, por ocasião da autorização (por lei) e abertura (por decreto do Executivo) dos créditos adicionais.

65. Portanto, a afirmar que a irregularidade não ocorreu, tendo em que vista “as suplementações realizadas pela fonte ‘Anulação Total ou Parcial de Dotação’, estão dentro do limite autorizado na Lei Orçamentária - LOA - Lei nº. 1.247/2021”, não procede, pois distorce a essência do apontamento, que não tratou, em momento algum, da ausência de recursos para abertura dos referidos créditos adicionais e, sim, que tais alterações representaram, na verdade, remanejamento, transposição e transferência realizadas com base na LOA, ou seja, de forma irregular.

66. Nesse contexto, o Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, ao

---

<sup>4</sup> “Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos” escrito pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão José de Ribamar Caldas Furtado, publicado às páginas 29 a 34 da Revista do TCU, Ano 35, Número 106, Out/Dez 2005 (Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/27>)



formular em seu artigo o questionamento: “pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências?”, é muito claro ao sentenciar: “A resposta é não” e complementa concluindo que realocações de recursos dessa natureza só podem ser feitas quando autorizadas por lei específica.

67. Na parte final do artigo o autor afirma que essa prática destrói a rigidez do orçamento público pretendida pelo ordenamento jurídico pátrio, com prejuízos para todo o sistema constitucional orçamentário que, enfraquecido, deixa de ser veículo necessário de planejamento das ações da Administração Pública, em desfavor do regime de gestão fiscal responsável preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, não deixa dúvida do seu entendimento quanto à ilegalidade de se realizar remanejamento, transposição e transferência com respaldo em autorização consignada na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares por anulação, total ou parcial, de dotações, entendimento esse que **confirma o apontamento** realizado no Relatório Técnico Preliminar.

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

69. 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.

70. Segundo o celebrado Harrison Leite, o referido princípio determina que<sup>5</sup>:

(...) o Executivo não tenha poderes de remanejar ou transpor dotações do orçamento sem a autorização do Legislativo, já que, por ser lei, o

<sup>5</sup> LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. São Paulo, Ed. JusPodivm. 2022. 11. ed. pgs. 177-178.



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.

71. 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.

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

73. 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.

74. 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.

75. 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.

76. 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.

77. Isso posto, o **Ministério Público de Contas**, em consonância 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 5.1** deve ser mantida (arts. 165, § 8º, e 167 da Constituição Federal c/c Súmula nº 20 do TCE/MT).

78. 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



afrenta ao verbete sumular TCE/MT nº 20, devendo ser publicada, conforme explicado acima, lei específica para autorizar as hipóteses de remanejamento, transposição ou transferência.

### 2.2.2. Restos a pagar

79. Com relação à **inscrição de restos a pagar** (processados e não processados), a Secex verificou que, no exercício de 2022, houve inscrição de R\$ 8.530.851,23, enquanto o total de despesa empenhada alcançou o montante de R\$ 103.972.684,33.

80. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos a pagar R\$ 0,0820.**

81. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (**QDF**), a equipe técnica concluiu que **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,5387 de disponibilidade financeira, ou seja, há recursos financeiros suficientes para pagamento dos restos a pagar.**

### 2.2.3. Situação financeira

82. A análise do Balanço Patrimonial revela que houve **superávit financeiro no exercício**, tendo em vista que o Ativo Financeiro foi de R\$ 22.012.823,07 e o Passivo Financeiro de R\$ 14.586.845,60, resultando no índice de 1,5090 de **Quociente da Situação Financeira (QSF).**

### 2.2.4. Dívida Pública

83. No que se refere à dívida pública, o **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,00354. Assim, adequado ao limite previsto no inciso I do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 16% da RCL.

84. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública**



(QDDP) foi de 0,00, de acordo com o limite previsto no inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 11,5% da RCL.

## 2.2.5. Limites constitucionais e legais

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

86. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 63.665.731,86 Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 62.693.636,63			
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Aplicado	Percentual
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	R\$ 20.336.572,21	<b>31,94%</b>
Saúde	15% (artigos 158 e 159, CF/88, c/c art. 198, § 2º, CF/88)	R\$ 15.971.333,32	<b>25,47%</b>
<b>Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 14.018.427,51</b>			
FUNDEB (Lei nº 1.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	70% (EC 108/2020, Lei nº 14.113/2020, art. 26)	R\$ 13.610.886,98	<b>97,09%</b>
<b>Gastos com Pessoal (art. 18 a 22 LRF) – RCL R\$ 84.500.896,11</b>			
Poder Executivo	54% (máximo - Art. 20, III, “b”, LRF)	R\$ 36.215.151,11	<b>42,85%</b>
Poder Legislativo	6% (máximo) (art. 20, III, “a”, LRF)	R\$ 1.997.964,18	<b>2,36%</b>

87. Depreende-se que o governante municipal **cumpriu** os requisitos constitucionais na aplicação de **recursos mínimos para a saúde e a educação**, bem como **cumpriu o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**.

## 2.2.6. Enfrentamento do Coronavírus – Emenda Constitucional nº 119/2022 – Exercícios de 2020 e 2021

88. Em decorrência da pandemia causada pelo COVID-19, a Emenda



Constitucional nº 119/2022 desonerou os gestores do limite mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para os exercícios de 2020 e 2021.

89. No entanto, a não aplicação do limite mínimo está condicionada à compensação, até o final do exercício de 2023, da diferença a menor do valor aplicado nos dois anos anteriores, de modo que a emenda se trata de flexibilização da punição, mas não da obrigação constitucional.

90. Por fim, o município de **Nova Olímpia** aplicou acima do limite de 25% para manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2020, **mas descumpriu o limite constitucional em R\$ 2.331.251,14, no exercício de 2021**, no entanto, houve a **compensação, no exercício de 2022, com a aplicação de R\$ 4.420.139,25 acima do limite mínimo de aplicação**, não havendo que se falar em irregularidade.

## 2.3. Cumprimento das Metas Fiscais

### 2.3.1. Resultado Primário

91. Com relação ao cumprimento das metas fiscais, a Secex verificou a não elaboração do Anexo de Metas Fiscais, razão pela qual apontou a seguinte irregularidade:

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

6.1) Ausência de elaboração do Anexo de Metas Fiscais em descumprimento ao disposto no art. 4º, § 1º da LRF. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

92. A **equipe de auditoria** (Doc. nº 202476/2023, fls. 11-3) apontou a ausência de elaboração do Anexo de Metas Fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em desatendimento ao art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

93. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento



da equipe de auditoria, considera **mantida a irregularidade FB03 – item nº 6.1.**

94. Ademais, cabe expedição de **recomendação** à atual gestão do Executivo que providencie o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em que devem ser estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, além de outros critérios previstos no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.3.2. Audiências Públicas para avaliação das Metas Fiscais

95. Nesse tópico, a Secex afirma que as metas fiscais de cada quadrimestre foram avaliadas em audiência pública e os documentos referentes às audiências foram encaminhados via Sistema Aplic, momento em que foram devidamente verificados pela equipe de auditoria.

### 2.4. Observância do princípio da transparência

96. 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).

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

98. A Secex não encontrou nenhuma falha referente à divulgação da gestão fiscal.



## 2.5. Prestação das Contas Anuais de Governo

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

100. No que se refere às contas anuais de governo, foram encaminhadas ao TCE-MT dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT. O prazo limite era 17/04/2023 e as contas foram encaminhadas em 14/04/2023.

## 2.6. Índice de Gestão Fiscal

101. 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.

102. 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).

103. A auditoria esclareceu que o IGFM do exercício de 2022 não foi apresentado devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo, podendo existir alterações nos índices nas



fases de instrução e análise de defesa. Contudo, registrou que o índice de 2022 irá compor a série histórica para o exercício seguinte.

104. Com relação aos dados dos exercícios anteriores, tem-se que os índices apresentados neste 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.

105. Verifica-se que, no exercício de 2021, o IGFM Geral de Nova Olímpia foi de 0,60, recebendo nota C (Gestão em Dificuldade), o que lhe garantiu a 101ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

## 2.7. Providências adotadas com relação às recomendações de exercícios anteriores

106. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que, nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2021 (**Processo nº 412023/2021**), este TCE/MT emitiu o **Parecer Prévio nº 164/2022**, favorável à aprovação; e nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2020 (**Processo nº 100358/2020**), este TCE/MT emitiu o **Parecer Prévio nº 207/2021**, favorável à aprovação, **com as seguintes recomendações:**

Recomendação (exercício de 2021)	Situação Verificada
determine ao Poder Executivo Municipal que adeque os gastos com pessoal e, em caso de extrapolação de 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo permitido em relação ao valor da Receita Corrente Líquida - RCL, cumpra as vedações estabelecidas no parágrafo único do artigo 2 da LRF.	Em 2022 essa determinação foi cumprida, pois o gasto com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 42,85% da Receita Corrente Líquida Ajustada, estando abaixo do limite de alerta estabelecido na LRF.
Recomendação (exercício de 2020)	Situação Verificada
recomendando ao Poder Legislativo de Nova Olímpia que recomende ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: I) adote medidas de contenção de despesas e as elencadas no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal;	No exercício de 2022 houve cumprimento do limite gasto com pessoal, dessa forma, não houve a adoção das medidas de contenção de despesa elencadas no art. 22 da LRF.
II) realize corretamente os registros contábeis na Prefeitura e no sistema Aplic para evitar inconsistências nas informações;	Em 2022 não foi constatada nenhuma divergência de informações entre os registros



	contábeis da Prefeitura e os valores constantes no sistema Aplic.
III) disponibilize 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, em atendimento ao disposto nos termos do art. 48, II, §1º, da Lei Complementar 101/2000;	Essa recomendação não foi cumprida, pois não consta nas Leis Orçamentárias o endereço em que os anexos das referidas leis possam ser consultados
IV) encaminhe corretamente as atas de comprovação da realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 48, I e II, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;	Essa recomendação foi cumprida, pois houve a comprovação da realização das audiências públicas no processo de elaboração e discussão da LDO e da LOA referentes ao exercício de 2022.
V) observe o princípio do equilíbrio financeiro de modo a garantir que os recursos por fonte sejam suficientes para cobrir os créditos adicionais abertos por operações de crédito;	No exercício de 2022 não houve abertura de créditos adicionais decorrentes de operações de crédito.
VI) envie os documentos necessários aos seus trabalhos, atuando de forma cooperativa em relação ao controle externo da administração pública, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 2 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;	O ente encaminhou todos os documentos solicitados para a realização da análise das Contas de Governo do exercício de 2022.
VII) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso;	Essa recomendação foi cumprida, visto que as informações referentes às Contas de Governo do exercício de 2022 foram encaminhadas dentro do prazo.
VIII) apresente na avaliação atuarial do próximo exercício um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como à melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS de Nova Olímpia;	Essa recomendação não foi objeto de análise neste relatório.
IX) elabore a próxima avaliação atuarial conforme a Portaria 464/2018-MF, do mesmo modo os respectivos registros contábeis;	Essa recomendação não foi objeto de análise neste relatório.
X) reformule o plano de amortização no próximo exercício, a fim de demonstrar a redução gradativa do montante principal do déficit atuarial e prevenir os riscos à sustentabilidade do RPPS de Nova Olímpia;	Essa recomendação não foi objeto de análise neste relatório.
XI) reformule o plano de amortização do déficit atuarial no próximo exercício, fazendo constar a previsão de aportes finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário; e,	Essa recomendação não foi objeto de análise neste relatório.
XII) elabore o demonstrativo de viabilidade orçamentária e financeira do ente federativo, respeitando os limites impostos pela LRF, garantindo assim sua efetividade.	Essa recomendação não foi objeto de análise neste relatório.

107. Com relação à única recomendação do exercício de 2021, referente a não extrapolação de 95% do limite máximo de gastos com pessoal, as presentes



contas de governo evidenciaram o **atendimento**, levando-se em consideração que o gasto de pessoal do Executivo correspondeu a apenas 42,85% da Receita Corrente Líquida, portanto, fora do limite de alerta.

108. No que se refere às **12 recomendações do exercício de 2020**, tem-se que: **05 não foram objeto de análise** (VIII, IX, X, XI e XII), **06 foram cumpridas** (I, II, IV, V, VI e VII – gastos com pessoal, sem divergências contábeis, audiências públicas da LOA e da LDO, recursos suficientes para cobrir créditos abertos por operações de crédito, encaminhou os documentos solicitados, e contas de governo encaminhadas no prazo), e somente **01 não foi cumprida** (III): pois não consta nas Leis Orçamentárias o endereço em que os anexos das referidas leis possam ser consultados.

## 2.8. Regime Previdenciário

109. Da análise da previdência social dos servidores efetivos do Município de Nova Olímpia, verifica-se que esses estão vinculados ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores Municipais de Nova Olímpia e os demais ao RGPS, evidenciando-se a inexistência de parcelamentos do RPPS e a regularidade do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) pelo MPAS ao RPPS – art. 7º, Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 204/08.

110. No entanto, a Secex apontou a inadimplência das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados devidas ao RPPS, irregularidades que serão analisadas na sequência:

- 1) **DA05 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_05.** Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).  
1.1) Ausência de comprovação do recolhimento da Cota-Patronal referente ao mês de dezembro/2022 no valor de R\$ 353.228,18, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social em descumprimento ao disposto nos arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal. - Tópico - 6.4.1.1.1. ADIMPLÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS E DOS SEGURADOS



111. Conforme narrado na irregularidade apontada, a **Secex** (Doc. nº 202476/2023, fls. 47-50) apontou débito previdenciário de R\$ 353.228,18, referente à contribuição previdenciária patronal – dez-2022.

112. A **defesa** (Doc. nº 214910/2023, fls. 04-5) alega que as contribuições previdenciárias demonstradas no achado não foram quitadas no exercício de 2022 em razão do recolhimento do crédito previdenciário estar previsto para ocorrer no dia 20 do mês de janeiro de 2022, nos termos do art. 51, II, da Lei nº 852/2009.

113. A **Secex** (Doc. nº 228360/2023, fls. 03-4) entende que a defesa comprovou a regularidade do pagamento das contribuições previdenciárias destacadas no relatório preliminar, posto que segundo o art. 51, II da Lei nº 852/2009, que reestrutura o RPPS de Nova Olímpia, as contribuições previdenciárias, tanto a parte descontada dos segurados, quanto a parte patronal, devem ser recolhidas ao SIMPREV até o dia 20 do mês subsequente, o que foi confirmado pela equipe de auditoria (recolhimento em 20/01/2023), ensejando o **saneamento da irregularidade**.

114. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, considera que a defesa comprovou o recolhimento previdenciário, justificando o **saneamento da irregularidade DA05 – item nº 1.1**.

**2) DA07 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA GRAVÍSSIMA\_07.** Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto- Lei nº 2.848/1940).

2.1) Ausência de comprovação do repasse da cota previdenciária descontada do servidor referente ao mês de dezembro/2022 no valor de R\$ 320.621,83, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência em descumprimento ao disposto nos arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal e art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940. - Tópico - 6.4.1.1.1. ADIMPLÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS E DOS SEGURADOS

115. Conforme narrado na irregularidade apontada, a **Secex** (Doc. nº 202476/2023, fls. 47-50) apontou débito previdenciário de R\$ 320.621,83, referente à contribuição previdenciária do segurado – dez-2022.



116. A **defesa** (Doc. nº 214910/2023, fls. 04-5) alega que as contribuições previdenciárias demonstradas no achado não foram quitadas no exercício de 2022 em razão do recolhimento do crédito previdenciário estar previsto para ocorrer no dia 20 do mês de janeiro de 2022, nos termos do art. 51, II, da Lei nº 852/2009.

117. A **Secex** (Doc. nº 228360/2023, fls. 04-5) entende que a defesa comprovou a regularidade do pagamento das contribuições previdenciárias destacadas no relatório preliminar, posto que segundo o art. 51, II da Lei nº 852/2009, que reestrutura o RPPS de Nova Olímpia, as contribuições previdenciárias, tanto a parte descontada dos segurados, quanto a parte patronal, devem ser recolhidas ao SIMPREV até o dia 20 do mês subsequente, o que foi confirmado pela equipe de auditoria (recolhimento em 20/01/2023), ensejando o **saneamento da irregularidade**.

118. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, considera que a defesa comprovou o recolhimento previdenciário, justificando o **saneamento da irregularidade DA07 – item nº 2.1**.

### 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

#### 3.1. Análise global

119. No exercício de 2022, conforme relatado, houve o cumprimento de quase todas as recomendações do TCE dos exercícios de 2020 e 2021, com exceção da: (III): pois não consta nas Leis Orçamentárias o endereço em que os anexos das referidas leis possam ser consultados.

120. O índice **IGFM** para o exercício de 2021 foi de 0,60, recebendo nota C (Gestão em Dificuldade), o que lhe colocou na 101ª posição do ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

121. A **Secex e o MPC** consideraram **sanadas as irregularidades DA05 – item nº 1.1** (não recolhimento de cota da previdência patronal), **DA07 – item nº 2.1** (não recolhimento de cota da previdência dos servidores), e **FB03 – item nº 4.1** (abertura



de créditos adicionais sem excesso de arrecadação) e **mantidas as irregularidades: FB02 – item nº 3.1** (abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa), **FB03 – item nº 4.2** (abertura de créditos adicionais com a inexistência de superávit financeiro), **FB10 – item nº 5.1** (transposição, remanejamento e transferência sem autorização legislativa) e **FB13 – item nº 6.1** (ausência de anexo de metas fiscais na LDO).

122. 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.

123. 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 Olímpia**, 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

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

a) pela **emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia**, referente ao **exercício de 2022**, sob a gestão do **Sr. José Elpidio 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 (Resolução nº 16/2021) e art. 4 da Resolução Normativa TCE/MT nº 01/2019;



b) pelo **saneamento das irregularidades DA05 – item nº 1.1, DA07 – item nº 2.1 e FB03 – item nº 4.1** e pela **manutenção das irregularidades FB02 – item nº 3.1, FB03 – item nº 4.2, FB10 – item nº 5.1 e FB13 – item nº 6.1**;

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 3.1)**;

c.2) que se abstenha de abrir créditos adicionais, sem que exista superávit financeiro suficiente por fonte, respeitando o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, o art. 8º, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução de Consulta nº 08/2016 **(FB03 – item nº 4.2)**;

c.3) 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 5.1)**;

c.4) que providencie o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em que devem ser estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, além de outros critérios previstos no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(FB13 – item nº 6.1)**;

d) por **ressalvar** os fatos contábeis contidos no quociente do resultado da execução orçamentária, pela utilização do superávit financeiro para o sanar a



ocorrência de déficit de execução orçamentária, mostrando-se necessário **dar ciência à atual gestão da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia** de que a ocorrência de déficit de execução orçamentária só é permitida quando há superávit financeiro de exercícios anteriores em valores suficientes para suprir o apontado déficit, mediante a abertura de créditos adicionais e desde que não afete o equilíbrio de caixa, princípio basilar previsto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 22 de agosto de 2023.

(assinatura digital)<sup>6</sup>

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

---

<sup>6</sup>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.