



PROCESSO N.º	8.922-2/2022
DATA DO PROTOCOLO	12/4/2022
PRINCIPAL	PREFEITURA DE NOVA OLÍMPIA
PREFEITO	JOSÉ ELPIDIO DE MORAES CAVALCANTE (PREFEITO)
ADVOGADO (A)	RONY DE ABREU MUNHOZ
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

Sumário

II.	RAZÕES DO VOTO	3
1.	ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO.....	4
1.1.	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELA SECEX	4
1.1.1.	IRREGULARIDADE Nº 2 DB08	5
1.1.1.1.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX	5
1.1.1.2.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	6
1.1.1.3.	ALEGAÇÕES FINAIS	6
1.1.1.4.	ANÁLISE DA SECEX.....	7
1.1.1.5.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC)	7
1.1.1.6.	MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	8
1.1.1.7.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	8
1.1.2.	IRREGULARIDADE Nº 4 FB03.....	12
1.1.2.1.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX	13
1.1.2.2.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	13
1.1.2.3.	ALEGAÇÕES FINAIS	14
1.1.2.4.	ANÁLISE DA SECEX.....	14
1.1.2.5.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	15
1.1.2.6.	MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO MPC.....	16
1.1.2.7.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	16
2.	DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	29
2.1.	EDUCAÇÃO - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E O FUNDEB.....	30
2.2.	SAÚDE	31
2.3.	GASTOS COM PESSOAL	32
2.3.1.	DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO	32
2.3.2.	DESPESA COM PESSOAL DO PODER LEGISLATIVO	32
2.3.3.	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	32
2.4.	REPASSES AO LEGISLATIVO	33
2.5.	SÍNTESE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCIPAIS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	34
3.	DESEMPENHO FISCAL	34





4.	INVESTIMENTOS	38
5.	INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO (IGFM) TCE/MT	38
6.	DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO	39





PROCESSO N.º	8.922-2/2022
DATA DO PROTOCOLO	12/4/2022
PRINCIPAL	PREFEITURA DE NOVA OLÍMPIA
PREFEITO	JOSÉ ELPIDIO DE MORAES CAVALCANTE (PREFEITO)
ADVOGADO (A)	RONY DE ABREU MUNHOZ
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

II. RAZÕES DO VOTO

64. Considerando a competência prevista nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)¹; no art. 210, I, da Constituição Estadual²; nos arts. 1º, I, e 26 da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso)³; nos arts. 1º, I, e 185 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do TCE/MT aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, e nas Resoluções Normativas n.ºs 10/2008 e 1/2019 – TP/TCE/MT, cumpre a este Tribunal emitir Parecer Prévio acerca das Contas Anuais de Governo do Município de Nova Olímpia, referentes ao exercício de 2022, sendo o julgamento das referidas contas atribuição da respectiva Câmara Municipal.

65. Na apreciação das Contas Anuais de Governo, este Tribunal analisa a atuação do Executivo Municipal no exercício de suas funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, consoante disposto no art. 3º, § 1º, incisos I a VII, da Resolução Normativa n.º 1/2019 - TCE/MT:

Art. 3º Em cada exercício financeiro o Tribunal de Contas, em auxílio aos Poderes Legislativos Municipais, emitirá um parecer prévio sobre as contas dos respectivos governantes.

§ 1º O parecer prévio sobre as Contas Anuais de governo se manifestará sobre as seguintes matérias:

I – Elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis

1 CF/1988: Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

2 Constituição do Estado de Mato Grosso: "Art. 210 O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio circunstanciado sobre as contas que o Prefeito Municipal deve, anualmente, prestar, podendo determinar para esse fim a realização de inspeções necessárias, observado: I - as contas anuais do Prefeito Municipal do ano anterior serão apreciadas pelo Tribunal de Contas, dentro do exercício financeiro seguinte;"

3 LOTCE-MT: "Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete: I. emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais; (...) Art. 26 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. Parágrafo único. As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo."





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.

1. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

66. Em face do acima exposto, procedo a análise dos resultados das Contas Anuais de Governo, exercício de 2022.

1.1. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELA SECEX

67. A Secex, após a análise das justificativas apresentadas pelo Sr. José Elpidio de Moraes Cavalcante – Prefeito, concluiu pela manutenção de 4 (duas) irregularidades:

JOSÉ ELPÍDIO DE MORAES CAVALCANTE - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2022 a 31/12/2022

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.

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).

4.2) 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).

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.

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

68. Destarte, passo à análise das irregularidades mantidas pela Secex, com as manifestações da defesa, as respectivas análises técnicas, e por último, o posicionamento do Ministério Público de Contas.

1.1.1. Irregularidade nº 2 FB02

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.

1.1.1.1. Análise Preliminar da Secex

69. Em relação ao item nº 3.1 a Secex informou que a Lei nº 1.247/2021 – LOA/2022 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o valor de R\$ 24.575.400,00 (vinte e quatro milhões, quinhentos e setenta e cinco mil e quatrocentos reais) que corresponde a 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada no art. 3º (R\$ 81.918.000,00).

70. No entanto, em consulta ao Sistema Aplic, a Secex constatou que foram abertos, por meio de decretos do executivo o montante de R\$ 31.916.825,05 (trinta e um milhões, novecentos e dezesseis mil, oitocentos e vinte e cinco reais e cinco centavos) em créditos adicionais, ou seja, R\$ 7.341.425,05 (sete milhões, trezentos e quarenta e um mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e cinco centavos) acima do limite legal autorizado pelo





legislativo, contrariando assim o disposto no art. 167, inc. V, Constituição Federal e no art. 42, Lei 4.320/64.

71. A Secex relatou que os Decretos nºs 103/2022, 105/2022, 107/2022, 109/2022, 113/2022, 114/2022, 116/2022, 119/2022 e 120/2022 foram abertos sem autorização legal, pois no momento da sua abertura já havia sido extrapolado o limite autorizado na LOA/2022.

1.1.1.2. Manifestação da defesa

72. Em se tratando da irregularidade, o defendente alegou que segundo a previsão contida no Art. 42 da Lei Federal nº. 4.320/1964, os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

73. Destacou que, na construção do achado, a Secex considerou apenas o percentual de 15% (quinze por cento), aprovado na Lei nº 1.247/2021 (LOA), para efeito de aferição das alterações orçamentária no período, sem perceber que este percentual foi modificado para 40% (quarenta por cento) pela Lei nº. 1.305/2022:

ORÇAMENTO ANUAL 2022 - Lei 1.247/2021	81.918.000,00
% AUTORIZADO - 30% (Lei 1247/2021)	24.575.400,00
Percentual ATUALIZADO Lei 1.305/2022 - 40%	32.767.200,00
Total Creditos Autorizados (Anulação)	32.767.200,00
Creditos Abertos (Rel. Tce fls 16)	31.916.825,05
Saldo Disponível para Abertura (a utilizar)	850.374,95

Documento Digital nº 214910/2023, p. 6.

74. Sustentou que não procedem as alegações da Secex, pois levando em consideração o percentual de 40% (quarenta por cento) autorizado pela Câmara de Vereadores, é possível afirmar que o achado não se confirmou.

1.1.1.3. Alegações Finais

75. Em sede de alegações finais, o gestor afirmou que:

No caso dos autos, após análise do achado de auditoria pela Nobre Equipe, verificou-se que supostamente os decretos mencionados foram editados antes da publicação





da norma que elevou o limite de suplementação, sem mencionar a data da aprovação e promulgação da lei.

Nesse passo, convalidar atos, contratos e processos, sempre que cabível, pode ser a melhor alternativa para o atendimento aos interesses da população frente ao poder público, sendo esta uma das conclusões do advogado e consultor legislativo do Senado Federal, Luciano Henrique da Silva Oliveira, que ministrou a palestra “Juízo de Ponderação e Convalidação de Atos Administrativos” na segunda-feira, em capacitação promovida pelo TCE-MT.

Para o jurista, “hoje a legislação prevê a ponderação entre a legalidade e outros valores sociais e econômicos antes de se decidir anular um ato, sendo que, em alguns casos, esses valores podem prevalecer sobre a legalidade para fins de convalidação”, como no caso concreto. (Notícias – TCE-MT)

76. Mencionou que, no caso concreto a demora na publicação da norma interferiu na edição dos decretos, sem invalidar as suplementações que foram realizadas, sendo possível a sua convalidação, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

77. Por fim, alegou que o apontamento está justificado e requereu a expedição de recomendação.

1.1.1.4. Análise da Secex

78. A Secex relatou que apesar de conter expressamente no artigo 3º da Lei nº 1.304/2022 que seus efeitos são retroativos a 05 de dezembro de 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.

79. Com isso, manteve o apontamento.

1.1.1.5. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)

80. O Ministério Público de Contas, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, considerou 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.

81. Opinou ainda, pela recomendação à atual gestão do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa.

1.1.1.6. Manifestação Conclusiva do Ministério Público de Contas

82. No parecer conclusivo o Ministério Público de Contas ratificou os direcionamentos e entendimentos colacionados no parecer anterior sobre o apontamento.

1.1.1.7. Conclusão do Relator

83. O art. 167, V e VI, da Constituição Federal, vedam a abertura de créditos suplementares ou especiais e a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos, sem prévia autorização legislativa, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - 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.

84. Desta forma, à luz do princípio da legalidade da despesa, advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei e, sobretudo, em razão de disposição expressa da Constituição da República, a abertura de crédito adicional e transferências de recursos sem autorização legislativa prévia é flagrantemente inconstitucional.

85. No mesmo sentido, o art. 42 da Lei n.º 4.320/1964, dispõe que: “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

86. Verifica-se que a Lei Maior é clara ao delimitar que a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar e transferência de recursos deve ser prévia.

87. Ao se admitir a abertura de créditos adicionais sem a autorização legislativa prévia, corre-se o risco de permitir a reorganização de despesas fixadas na programação orçamentária, sem a observância do princípio da legalidade, e de desprestigiar o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo, o Poder Legislativo.





88. Não se deve perder de vista, que o bem jurídico a ser tutelado por essa norma é o equilíbrio das contas públicas, ou seja, a saúde financeira dos Entes públicos. As finanças públicas, no Estado moderno, não são apenas um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, mas também, de intervir na economia, pressionando e estimulando a estrutura produtiva. Torna-se, pois, imperioso, coibir a gestão financeira inadequada e exigir que os gestores procedam com estrita observância aos comandos legais existentes, para evitar prejuízos ao bem comum.

89. No caso em análise, a Lei Municipal nº 1.305 de 26/12/2022, autorizou o aumento da abertura de créditos adicionais para 40% (quarenta por cento), e foi aprovada com efeitos retroativos:

Art. 1º - Por força desta Lei, fica alterado o inciso I do Art. 5º da Lei Municipal nº 1.247/2021, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5

[...]

XI — I - até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no Art. 3º desta lei.”.

[...]

Art. 3º Esta Lei entra em vigor, com efeitos retroativos a 05 de dezembro de 2022, revogadas as disposições em contrário.

90. Pois bem, em decorrência das alegações trazidas pela defesa e dos argumentos expostos pela Secex e pelo Ministério Público de Contas, vislumbro que a questão central a ser enfrentada nestes autos é sobre a validade da lei e seus efeitos.

91. A lei posteriormente referendada, confirma a validade dos atos inicialmente tidos como ilegais, pois são aprovadas por aqueles que tem representatividade popular, no caso das leis que envolvem o orçamento público, sua aprovação cabe exclusivamente ao legislativo em consideração ao princípio da legalidade.

92. Por sua vez, a retroatividade da lei deve ser considerada inerente no caso abordado, tendo em vista que, o inciso XL, artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, trata desse assunto e tem como finalidade nortear o aplicador da lei quando se depara com fatos dessa natureza.

93. Ainda sobre a retroatividade da lei na esfera administrativa, a Primeira Turma





do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu sobre o assunto:

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedentes.

III – A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV – Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V – Agravo Interno improvido.

(RECURSO ESPECIAL Nº 2024133 – ES - 2022/0017170-7 - RELATORA: MINISTRA REGINA HELENA COSTA - PUBLICADO EM DJE 16/03/2023)

94. Além disso, para a norma não ser admitida é necessário antes discutir a constitucionalidade do dispositivo, o que não compete a este Tribunal de Contas.

95. Por simetria, convém mencionar o arrependimento eficaz (art. 15 do CP), no qual o agente atua para evitar a produção do resultado, em termos de comparação dos atos administrativos, denota-se, o gestor percebeu que os créditos adicionais abertos por decretos, estavam sem lei autorizativa e buscou o resultado a tempo, ou seja, dentro do mesmo exercício financeiro, com a sanção da Lei n.º 1.305/2022, tornando válida a emissão dos decretos.

96. Com isso, assim, trata-se de apontamento, que a meu ver está correto, porém quando analisamos outros dispositivos legais, a eles devemos nos curvar, por estarem no mundo jurídico. Nota-se, portanto, que a LOA/2022, não menciona qualquer condicionante para a edição da Lei n.º 1.305/2022, que até então não existia.

97. Por oportuno, notadamente, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador (DAS), o qual é aplicável pelos órgãos de controle externo, para configuração de quaisquer





irregularidades e/ou responsabilização, nenhum apontamento deve deixar dúvida da sua existência ou ser derivado de situação oriunda de dispositivo legal.

98. Não fosse o bastante, no que tange à responsabilização do agente público, não é demais reforçar que, com a publicação do Decreto Regulamentar nº 9.830, de 10 junho de 2019⁴, entraram em vigor regras que regulamentaram o disposto nos arts. 20 a 30 inseridos pela Lei n.º 13.655/2018 no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) com os seguintes fundamentos:

DA RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

99. Para finalizar, é necessário destacar mais um ponto:

Análise de regularidade da decisão

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 31/8/2023.





Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

§ 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

§ 2º A eventual estimativa de prejuízo causado ao erário não poderá ser considerada isolada e exclusivamente como motivação para se concluir pela irregularidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos. (grifei).

100. Dessa forma, constato que não houve qualquer tipo de conduta irregular na edição da lei municipal ora questionada, bem como que esta abarca os créditos abertos no exercício de 2022, no quantitativo estipulado (40%).

101. De mais a mais, ênfase que mesmo que promulgada e sancionada uma lei, ela passa a desfrutar de presunção relativa de constitucionalidade, podendo ser afastada pelo Poder Judiciário e pelo próprio Poder Legislativo em sede de controle concreto.

102. A lei posterior referendada, válida atos inicialmente tidos como ilegais, pois feita por aqueles que tem representatividade popular; 2) para não admitir a retroatividade é necessário antes discutir a constitucionalidade do dispositivo; 3) por simetria há o arrependimento eficaz (art. 15 CP); 4) julgado do STF. Embora naquele momento da emissão dos decretos não havia a lei específica, o erro foi corrigido a tempo dentro do próprio exercício.

103. Nesse sentido, entendo que a lei cumpriu a vontade popular e regularizou a abertura dos mencionados créditos. Logo, afasto a irregularidade em análise.

104. No entanto, é necessário destacar que a alteração de 40% (quarenta por cento) da LOA inicial, demonstra a ausência de planejamento, porque, praticamente o que foi decidido inicialmente, próximo da metade foi alterada, ou seja, as ações e programas inicialmente definidos para serem implementados foram substancialmente alterados.

105. Portanto, oriento o gestor para, querendo, possa implementar e desenvolver o planejamento estratégico do município, buscando um auxílio junto ao Tribunal de Contas, fato que poderá contribuir com a gestão municipal.

1.1.2. Irregularidade nº 4 FB03





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

4.2) 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).

1.1.2.1. Análise Preliminar da Secex

106. A Secex afirmou o artigo 43 da Lei nº 4.320/64, estabelece que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de justificativa.

107. Demonstrou no quadro a seguir que foram abertos R\$ 986.560,64 (novecentos e oitenta e seis mil, quinhentos e sessenta reais e sessenta e quatro centavos) em créditos adicionais por superávit financeiro nas fontes de recurso nºs 600 e 660 acima do superávit financeiro apresentado nas referidas fontes de recursos:

Fonte	Superávit/Déficit financeiro exercício anterior (R\$)	Créditos adicionais por superávit financeiro (R\$)	Créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis
600 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	1.374.843,60	2.349.290,00	-974.446,40
660 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	31.885,76	44.000,00	-12.114,24
Total de créditos adicionais abertos por superávit financeiro sem recursos disponíveis			-986.560,64

Fonte: Aplic – peças de planejamento – créditos adicionais – financiados por superávit financeiro – dados consolidados do ente e Quadro 1.2 do Anexo 1.

Documento Digital nº 228360/2023, p. 11.

1.1.2.2. Manifestação da Defesa

108. Em suma, o defendente alegou que “a Fonte de Recursos 46 que em 2022 migrou para a Fonte de Recursos 600, pelo Tribunal de Contas Mato-grossense, através do documento intitulado “DE-PARA” das fontes/destinações de recursos padronizadas a partir de 2022, possuía em 31/12/2021 disponibilidade financeira no valor de R\$ 2.557.519,32”.

109. Destacou que o total dos créditos adicionais abertos na Fonte nº 600, no valor de R\$ 2.349.290,00 (dois milhões, trezentos e quarenta e nove mil e duzentos e noventa reais) foi inferior à disponibilidade apurada no Balanço Patrimonial de 2021, de forma que o





achado não se confirmou.

110. Com relação à Fonte nº 660, argumentou que “antiga Fonte 29, havia saldo disponível em conta bancária, no montante de R\$ 26.161,49 de recursos de Ações de Saúde para Enfrentamento do Coronavírus - COVID 19, registradas no detalhamento 074 da fonte 129” e que “por meio do Decreto nº. 26/2022, houve a utilização do saldo bancário específico no Detalhamento 0129074000 - Covid-19, em respeito ao Parágrafo Único do Art. 8º da LRF, pois tratava-se de recursos vinculado a uma finalidade específica”.

111. Por fim, solicitou o afastamento do achado de auditoria.

1.1.2.3. Alegações Finais

112. Em sede de alegações finais, o gestor ratificou os argumentos apresentados na defesa anterior.

1.1.2.4. Análise da Secex

113. Quanto à Fonte nº 600 (Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde – R\$ 974.446,40) a Secex ressaltou que de fato, a Fonte nº 46 apresentou saldo financeiro positivo de R\$ 2.557.519,32 (dois milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e dezenove reais e trinta e dois centavos) no Balanço de 2021. Ocorre, porém, que no “DE-PARA” para o exercício de 2022 a Fonte nº 46 migrou para as 600 e 602, tendo o seu saldo distribuído entre elas.

114. Discorreu que dessa forma, a análise dos créditos adicionais aberto por superávit da antiga Fonte nº 46 deve ser feita considerando-se a somatória das atuais fontes 600 e 602, conforme demonstrado a seguir:

Fonte	Descrição da Fonte	Superavit	Crédito Adicional por Superávit	Diferença
-------	--------------------	-----------	---------------------------------	-----------





600	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	1.374.843,60	2.349.290,00	-974.446,40
602	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos - Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no bojo da ação 21CO.	1.186.184,58	990.820,22	195.364,36
	TOTAIS	2.561.028,18	3.340.110,22	-779.082,04

Documento Digital nº 228360/2023, p. 12 e 13.

115. Segundo a Secex, conforme demonstrado no quadro acima, mesmo utilizando o saldo remanescente do superávit financeiro da Fonte nº 602 para amortizar a diferença a menor observada na Fonte nº 600, ainda resta um valor de R\$ 779.082,04 (setecentos e setenta e nove mil, oitenta e dois reais e quatro centavos) de créditos adicionais abertos acima do recurso existente.

117. Quanto à Fonte nº 660 (Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS – R\$ 12.114,24) a Secex mencionou que as alegações do defendente de que a “antiga Fonte 29, havia saldo disponível em conta bancária, no montante de R\$ 26.161,49 de recursos de Ações de Saúde para Enfrentamento do Coronavírus - COVID 19” é procedente.

118. Todavia, a Secex mencionou que esse valor compõe o saldo do superávit financeiro da antiga Fonte nº 29, no valor de R\$ 31.885,76 (trinta e um mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e setenta e seis centavos, que foi devidamente transferido para Fonte nº 660. Portanto, a apuração do valor do valor dos créditos abertos por superávit financeiro da Fonte nº 660 quando do Relatório Técnico Preliminar já contemplou o valor alegado pelo defendente.

1.1.2.5. Manifestação do Ministério Público de Contas

119. O Ministério Público de Contas, em consonância com o entendimento da Secex, considerou 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 nº 46 (600 e 602) e no cálculo da Fonte nº 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.

1.1.2.6. Manifestação Conclusiva do MPC

120. No parecer conclusivo o Ministério Público de Contas ratificou os direcionamentos e entendimentos colacionados no parecer anterior.

1.1.2.7. Conclusão do Relator

121. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, conforme conceito trazido pelo art. 40 da Lei n.º 4.320/1964.

122. Portanto, permitem o reforço e a abertura de novas dotações para ajustar o orçamento aos objetivos a serem atingidos pela Administração Pública.

123. Importante mencionar que a abertura dos créditos adicionais depende de prévia existência de recursos para a efetivação da despesa e de autorização legislativa, sendo operacionalizada por decreto do Poder Executivo, de acordo com o artigo 167, incisos II e V da Constituição Federal e art. 43 da Lei nº 4.320/1964, os quais dispõem que:

Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; [...]

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste art., desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;





IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por 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 crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste art., o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (sem destaque no original).

124. Condizente informar que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso já possui posicionamento pacífico acerca do cálculo do superávit financeiro:

Resolução Normativa n.º 43/2013 (DOC, 10/12/2013). Contabilidade. Resultado da execução orçamentária. Apuração e valoração. Diretrizes.

1. Resultado da Execução Orçamentária: diferença entre a receita orçamentária executada (arrecadada) no período e a despesa orçamentária executada (empenhada) no período.

2. Superávit de execução orçamentária: diferença positiva entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.

3. Déficit de execução orçamentária: diferença negativa entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.

4. O Resultado de execução orçamentária, no final no exercício, será sempre apurado pela despesa empenhada, enquanto, durante o exercício, pela liquidada.

5. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, também deve-se considerar a despesa efetivamente realizada, ou seja, cujo fato gerador já tenha ocorrido, mas que não foi empenhada no exercício (regime de competência), a exemplo da despesa com pessoal e respectivos encargos não empenhados no exercício ao qual pertencem.

6. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, deve-se considerar juntamente com a receita arrecadada no exercício o valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior utilizado para abertura ou reabertura de créditos adicionais.

7. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação. 64 Esta decisão também consta do tema "Despesa". 67 TCE-MT – Consolidação de Entendimentos Técnicos – 11ª Edição





8. O valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício, em análise, não deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária, contudo pode configurar fator atenuante da irregularidade.

9. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser considerado como atenuante do déficit orçamentário quando sua vinculação for compatível com as despesas que deram origem ao déficit.

10. No cálculo do Resultado de Execução Orçamentária também deve-se levar em consideração a existência no Ente de RPPS superavitário, ou seja, RPPS que não dependa de aportes financeiros do Tesouro, cuja arrecadação seja superior às despesas do RPPS. Nesse caso, o valor das receitas e das despesas do RPPS devem ser expurgados do cálculo do Resultado de Execução Orçamentária.

[...]

125. Nesse sentido, entende-se como superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, levando-se ainda em consideração os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos a eles vinculados.

126. Destaco ainda que, no decurso da execução orçamentária, o gestor deve observância à legalidade estrita, assim como deve levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CF/88 e pela legislação infraconstitucional, de modo a se prevenir riscos capazes de ameaçar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF).

127. Dessa forma, para a abertura dos referidos créditos, a legislação é bem explícita no sentido de que dependem da existência de recursos disponíveis, o que não ocorreu no caso em análise, como demonstrado pela Secex.

128. Sob o prisma do equilíbrio econômico e financeiro de um ente público, a abertura de créditos adicionais sem saldo, ou com saldo insuficiente na respectiva fonte, é um ato de caráter temerário, que pode colocar em risco o equilíbrio das contas públicas, e contribui para o descontrole dos gastos. Nesse sentido, tal conduta não constitui apenas falha de natureza formal, mas sim grave infração à norma legal, caso seja constatado que esse fato tenha levado a um desequilíbrio financeiro no encerramento do exercício.

129. Diante do exposto, concordo com o entendimento externado pela Secex e pelo Ministério Público de Contas no sentido de manter a irregularidade em análise (FB03 – item nº 4.2), com recomendação à gestão da Prefeitura para que se abstenha de abrir créditos mediante superávit financeiro inexistente, conforme preconizam o art. 167, incisos II e V, da





Constituição da República, o art. 43, caput e § 1º, I, da Lei n.º 4.320/1964.

1.1.3. Irregularidade nº 5 FB10

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.

1.1.3.1. Análise preliminar da Secex

130. A Secex afirmou que o artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal veda “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”.

131. Destacou que a Súmula nº 20 do TCE/MT assim estabelece sobre o princípio constitucional da exclusividade da LOA:

Súmula nº 20

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).

132. Afirmou que a autorização legislativa para remanejamento, transposição ou transferência de dotações orçamentárias não pode constar na LOA, sendo necessária uma lei específica para autorizar essas movimentações orçamentárias.

133. Citou que constam relacionados no apêndice J 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.

134. Informou que as movimentações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência somaram R\$ 47.285.825,94 (quarenta e sete milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e vinte e cinco reais e noventa e quatro





centavos), todavia, consta na LDO/2022 autorização para a realização de remanejamentos entre diferentes categorias econômicas e órgãos até o limite de 30% (trinta por cento) do valor orçado, ou seja, até o montante de R\$ 24.575.400,00 (vinte e quatro milhões, quinhentos e setenta e cinco mil e quatrocentos reais), dessa forma, foram questionadas nesse achado apenas as movimentações orçamentárias realizadas acima desse montante autorizado pela LDO.

1.1.3.2. Manifestação da Defesa

135. Em suma, o defendente alegou 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”.

136. Continuou afirmando que “A verdade é que, conforme ensinam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, as anulações parciais ou totais de dotações oriundas da Lei Orçamentária Anual ou por meio de créditos adicionais não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências por terem objetivos completamente diversos, ainda que possam ter como característica comum a realocação de recursos orçamentários”.

137. Ressaltou que “Nesse passo, os termos remanejamento, transposição e transferência evidenciam que na gestão das atividades da administração pública, podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial”.

138. O defendente afirmou que o cerne da irregularidade diz respeito à utilização da “Transferência” no valor de R\$ 22.297.223,88, em tese, sem autorizativo legal específico, provocando mudança de categoria econômica.

139. Todavia, discorreu que as informações demonstradas 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 relacionam de maneira sintética os decretos com os respectivos créditos adicionais suplementares na fonte Anulação Total ou Parcial de dotações orçamentária.





140. Argumentou que em nenhum dos atos administrativos - “Decretos de Abertura de Créditos Adicional Suplementar”, dizem respeito a qualquer reprogramação ou mudança de rumo na condução das políticas públicas, em detrimento às ações planejadas autorizadas nas peças de planejamento.

141. Citou que 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.

142. Mencionou que não há 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% (quarenta por cento) pela Lei nº. 1.305/2022.

1.1.3.3. Alegações Finais

143. Em sede de alegações finais, o gestor ratificou os argumentos apresentados na defesa anterior.

1.1.3.4. Análise da Secex

144. A Secex argumentou que diferente do que argumenta o defendente, 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.

145. Dessa forma, ressaltou que a afirmação do defendente de que a irregularidade não ocorreu, tendo em 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.

146. Segundo a Secex, os argumentos defensivos distorceram 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. Com isso, sugeriu a manutenção da irregularidade.

1.1.3.5. Manifestação do Ministério Público de Contas

147. O MPC alegou que o art. 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.

148. Argumentou que 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.

149. Destacou que a Súmula nº 20 do TCE/MT veda 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.





150. Segundo o MPC 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.

151. O parquet citou 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.

152. O Ministério Público de Contas conclamou que o Tribunal de Contas possa evoluir na matéria, adotando, por exemplo, a mesma razão lógica inscrita no Prejulgado nº 1.312, prolatado pelo 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.

153. O Parquet acompanhou o entendimento da Secex e considerou 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 irregularidade nº FB10 – item nº 5.1 deveria ser mantida (arts. 165, § 8º, e 167 da Constituição Federal c/c Súmula nº 20 do TCE/MT).

154. Ademais, o MPC opinou pela recomendação ao Poder Legislativo para que determine à atual gestão do Executivo que faça constar nos decretos de créditos adicionais nos quais houver transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre órgãos e categorias de programação, a citação de que essas movimentações decorrem de lei específica e individualizada, a fim de garantir a legalidade dos atos, vedando-se a previsão de autorização na LOA ou na LDO, por afronta ao verbete sumular TCE/MT nº 20, devendo





ser publicada, conforme explicado acima, lei específica para autorizar as hipóteses de remanejamento, transposição ou transferência.

1.1.3.6. Manifestação Conclusiva do MPC

155. No parecer conclusivo o Ministério Público de Contas ratificou os direcionamentos e entendimentos colacionados no parecer anterior.

1.1.3.7. Conclusão do Relator

156. Sobre este ponto, insta destacar que o Chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências, quando a lei assim dispuser.

157. Para melhor elucidar a questão da irregularidade em comento, é necessário reproduzir o disposto no art. 5º da Lei n.º 1.247/2021 – LOA/2022:

Artigo 5.º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir créditos adicionais suplementares em obediência ao que dispõe o Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal, combinado com o disposto no Art. 43, parágrafo 1º, incisos I, II, III e IV, da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1.964, observando-se as seguintes condições:

I - até o limite de 30% (Trinta por cento) da despesa fixada no Art. 3º desta lei.

II - até o limite do total apurado no Balanço Patrimonial, para abertura de créditos suplementares à conta de recursos provenientes de superávit financeiro;

III - As alterações orçamentárias entre fontes de destinações de despesas da mesma dotação e ou projeto atividade não afetarão o limite previsto no caput deste artigo.

158. Após, a Lei Municipal nº 1.305 de 26/12/2022, autorizou o aumento da abertura de créditos adicionais para 40% (quarenta por cento):

Art. 1º - Por força desta Lei, fica alterado o inciso I do Art. 5º da Lei Municipal nº 1.247/2021, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5

[...]

XI — I - até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no Art. 3º desta lei.”

[...]

Art. 3º Esta Lei entra em vigor, com efeitos retroativos a 05 de dezembro de 2022, revogadas as disposições em contrário.

159. A partir disso, ao fazer uma interpretação literal dos dispositivos acima transcritos, é possível verificar que o gestor não infringiu normas constitucionais e





infraconstitucionais, pois não realizou suplementação por transposição sem autorização legislativa específica, uma vez que ao tomarmos o comando do art. 5º da LOA extrai-se que a gestão estava autorizada a abrir créditos adicionais suplementares.

160. Ademais, o art. 167, VI da CF, estabelece o seguinte:

Art. 167. São vedados:

[...]

VI - 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;

161. Como se vê, o dispositivo acima afirma que o gestor não poderá “por conta própria”, fazer a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria para outra ou de um órgão para outro, sem lei.

162. Assim, se consta na lei orçamentária a autorização, não houve infringência ao princípio da exclusividade. O princípio da exclusividade não pode ser arguido quando a Lei Orçamentária Anual (LOA) trata de fatos relacionados à transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria para outra, pois o seu conteúdo diz respeito ao orçamento.

163. O princípio da exclusividade é maculado apenas quando, em qualquer lei que trate de orçamento, seja ele suplementar, transposição etc., é inserido na citada lei, matéria que não diga respeito ao orçamento, como por exemplo, incluir um dispositivo que crie uma empresa pública, ou que estabeleça critérios tributários, ou ainda, que trate de reajuste anual de subsídios ou criação de cargos, além de outros fatos atípicos à matéria.

164. Além do que, o artigo 165, § 8º, da Constituição da República, traz autorização para que a LOA trate da possibilidade de abertura de créditos suplementares, sendo esta considerada a mencionada autorização específica:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 8 A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.** (g.n.)





165. Neste ponto, destaco que o Chefe do Poder Executivo está autorizado a utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências, o que o gestor fez com base na LOA.

166. Pode também, inclusive, utilizar os créditos adicionais suplementares, que foram autorizados na lei orçamentária, com o aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações, nos termos do que dispõe o art. 43, §1º, III, da Lei n.º 4.320/1964:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (grifo nosso)

167. Considerando que a transposição, o remanejamento ou a transferência de **recursos** não são outra coisa que retificações orçamentárias implementadas por meio de créditos adicionais suplementares, e que a LOA/2021 do Município, no seu art. 5º, com sua modificação, previu a possibilidade de abertura dos correspondentes créditos suplementares, em até 40% (quarenta por cento) do total da despesa fixada, não há que se falar em antinomia à Lei Maior.

168. Reafirmando, há um entendimento equivocado quando se constata decretos de suplementação, com a afirmativa de que ofendem o princípio da exclusividade por terem se baseado na autorização constante da lei orçamentária anual, e por não ter, para aqueles decretos, autorização legislativa específica, pois nada impede que essa autorização conste na LOA.

169. Entendo que a lei orçamentária nessas hipóteses não está a ofender o princípio mencionado. Pois, o princípio da exclusividade só é afrontado quando na lei orçamentária houver a inserção de matéria estranha ao orçamento, como dito acima.

170. Esse caso não é caracterizado pela transposição, que se trata de crédito suplementar conceituado no art. 41 da Lei n.º 4.320/1964. Ela não cria ações ou programas no orçamento, e apenas transfere recursos orçamentários alocados de um órgão (unidade orçamentária) para outro.





171. No mais, as autorizações específicas para créditos suplementares apenas são necessárias quando os créditos ultrapassarem o limite inicialmente previsto na LOA ou quando há necessidade de criação de uma nova despesa ou de nova receita, não previstas na lei orçamentária anual (LOA).

172. Sendo assim, depreende-se que os decretos questionados pela equipe técnica foram abertos mediante autorização legal específica para o seu fim, e por isso a irregularidade deve ser afastada.

1.1.4. Irregularidade nº 6 FB13

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.

1.1.4.1. Análise Preliminar da Secex

173. A Secex pontuou que da análise da documentação encaminhada por meio do protocolo nº 811190/2021 referentes à LDO/2022 e do Portal Transparência do ente não foi possível constatar a elaboração no anexo de metas fiscais para o exercício em análise.

174. Destacou que esse anexo é parte integrante obrigatória da LDO pois nele devem ser estabelecidas as 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.

1.1.4.2. Manifestação da Defesa

175. O defendente não se manifestou a respeito do apontamento.

1.1.4.3. Alegações Finais

176. Em sede de alegações finais o defendente também não se manifestou sobre a irregularidade.

1.1.4.4. Análise da Secex

177. A Secex mencionou que diante da omissão da defesa, mantém a





irregularidade.

1.1.4.5. Manifestação do Ministério Público de Contas

178. O MPC manifestou pela manutenção da irregularidade e 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.

1.1.4.6. Manifestação Conclusiva do MPC

179. No parecer conclusivo o Ministério Público de Contas ratificou os direcionamentos e entendimentos colacionados no parecer anterior.

1.1.4.7. Conclusão do Relator

180. O Art. 4º, §§ 1º a 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que o Anexo de Metas Fiscais deve integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, no qual são estabelecidas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, da seguinte forma:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

[...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão 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.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial;





a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

[...]

181. Por sua vez, o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 10ª edição, fls. 60, estabelece que na elaboração do anexo de metas fiscais “deverão ser observados os critérios e medidas constantes no presente manual”. Além disso, destaca a importância das metas fiscais, fls. 61:

Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

182. Nesse sentido, ressalta-se que o anexo de metas fiscais é parte integrante e obrigatória da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Apesar disso, denota-se que a Secex não constatou a elaboração e inclusão do anexo nas documentações relativas à LDO/2022 enviadas a este Tribunal.

183. Todavia, não vejo como responsabilizar o prefeito por essa irregularidade, pois ocorreram falhas operacionais, sobre tarefas que não são de sua competência direta, mas de colaboradores e responsáveis por setores, que exercem funções específicas e acessórias à gestão, como a elaboração do anexo de metas fiscais e seu encaminhamento ao TCE. Desse modo, a responsabilidade do gestor está afastada.

184. Quanto à irregularidade, como mencionado, verifica-se que ela existiu, pois não foi comprovada a elaboração e encaminhamento do Anexo a este Tribunal. Logo, mantenho a irregularidade, para recomendar ao Poder Legislativo que recomende ao Poder Executivo que elabore os anexos de metas fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias e encaminhe a este Tribunal, conforme preceitua o artigo 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS





2.1. Educação - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o FUNDEB

185. O Município de Nova Olímpia aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de **R\$ 20.336.572,21** (vinte milhões, trezentos e trinta e seis mil, quinhentos e setenta e dois reais e vinte e um centavos), correspondente a **31,94%** (trinta e um inteiros e noventa e quatro centésimos) da receita base de **R\$ 63.665.731,86** (sessenta e três milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e um reais e oitenta e seis centavos). Portanto, o Município aplicou acima do limite mínimo de **25%** (vinte e cinco por cento) estabelecido no art. 212 da CF/1988.

186. Comparando o exercício de 2022 com o anterior, verifico que houve aumento do percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, que correspondeu a **20,57%** (vinte inteiros e cinquenta e sete centésimos percentuais) em 2021.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF) - Limite Mínimo fixado 25%					
	2018	2019	2020	2021	2022
Aplicado - %	38,24%	34,35%	28,01%	20,57%	31,94%

Documento Digital nº 202476/2023, p. 40.

187. Na remuneração dos profissionais do Magistério - Fundeb, o Município arrecadou o valor de **13.895.894,88** (treze milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, oitocentos e noventa e quatro reais e oitenta e oito centavos), e os rendimentos sobre aplicações financeiras corresponderam a **R\$ 122.532,63** (cento e vinte e dois mil, quinhentos e trinta e dois reais e sessenta e três centavos), totalizando **R\$ 14.018.427,51** (quatorze milhões, dezoito mil, quatrocentos e vinte e sete reais e cinquenta e um centavos).

188. Foi destinado o valor de **R\$ 13.610.886,98** (treze milhões, seiscentos e dez mil, oitocentos e oitenta e seis reais e noventa e oito centavos) na remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, importância correspondente a **97,09%** (noventa e sete inteiros e nove centésimos percentuais) da receita do referido Fundo.

189. Desse modo, o Município ultrapassou o limite mínimo de **70%** (setenta por cento) conforme estabelecido no art. 212-A da CF/1988 (incluído pela Emenda





Constitucional n.º 108, de 26/8/2020⁵) e no art. 26 da Lei n.º 14.113/2020⁶.

190. No tocante ao Fundeb 50% e Fundeb 15% - Complementação da União, a Secex informou que não houve registro de recebimento de recursos do Fundeb/complementação da União.

191. Da análise comparativa com o exercício anterior, constato que o Município aumentou percentualmente a aplicação dos recursos do Fundeb, uma vez que o percentual aplicado em 2021 foi de **65%** (sessenta e cinco por cento).

HISTÓRICO - Remuneração dos Profissionais da Educação Básica - Limite Mínimo Fixado 60% até 2020 e 70% a partir de 2021					
	2018	2019	2020	2021	2022
Aplicado - %	92,90%	87,05%	82,52%	65,00%	97,09%

Documento Digital nº 202476/2023, p. 43.

2.2. Saúde

192. Nas ações e serviços públicos de saúde, o município aplicou **R\$ 15.971.333,32** (quinze milhões, novecentos e setenta e um mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e dois centavos), correspondente **25,47%** (vinte e cinco inteiros e quarenta e sete centésimos percentuais) da receita base, que foi de **R\$ 62.693.636,63** (sessenta e dois milhões, seiscentos e noventa e três mil, seiscentos e trinta e seis reais e sessenta e três centavos).

193. Portanto, o município superou o limite mínimo de **15%** (quinze por cento) dos recursos oriundos da arrecadação dos impostos, inclusive as provenientes de transferências, na forma prevista nos arts. 156, 158 e 159 da Constituição Federal/1988 e no art. 7º da Lei Complementar n.º 141/2012.

194. Da análise comparativa com o exercício anterior, nota-se que o município diminuiu o percentual relacionado às ações e serviços públicos de saúde, uma vez que, no exercício de 2021, aplicou **33,55%** (trinta e três inteiros e cinquenta e cinco centésimos

5 Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020) Regulamento. (...) XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020).

6 Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. (...).





percentuais) da receita base.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15%					
	2018	2019	2020	2021	2022
Aplicado - %	30,18%	30,12%	29,53%	33,55%	25,47%

Documento Digital nº 202476/2023, p. 45.

2.3. Gastos com Pessoal

2.3.1. Despesa com pessoal do Poder Executivo

195. Na despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, o município aplicou **R\$ 36.215.151,11** (trinta e seis milhões, duzentos e quinze mil, cento e cinquenta e um reais e onze centavos), correspondentes a **42,85%** (quarenta e dois inteiros e oitenta e cinco centésimos percentuais) da Receita Corrente Líquida (RCL), que totalizou **R\$ 84.500.896,11** (oitenta e quatro milhões, quinhentos mil, oitocentos e noventa e seis reais e onze centavos). Assim, foi assegurado o cumprimento do limite inferior ao máximo de **54%** (cinquenta e quatro por cento) estabelecido no art. 20, III, alínea “b”, da mesma lei.

2.3.2. Despesa com Pessoal do Poder Legislativo

196. Em relação à despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal, foi aplicado **R\$ 1.997.964,18** (um milhão, novecentos e noventa e sete mil, novecentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos), valor correspondente a **2,36%** (dois inteiros e trinta e seis centésimos percentuais) da RCL, inferior ao limite máximo de **6%** (seis por cento) estabelecido no art. 20, III, alínea “a”, da LRF.

2.3.3. Despesa Total com Pessoal

197. As despesas com pessoal do município, somaram **38.213.115,29** (trinta e oito milhões, duzentos e treze mil, cento e quinze reais e vinte e nove centavos), montante correspondente a **45,22%** (quarenta e cinco inteiros e vinte e dois centésimos percentuais) da RCL, percentual inferior ao limite máximo de **60%** (sessenta por cento) estabelecido no art. 19, III, da LRF.

198. A série histórica de percentuais dos gastos com pessoal do Poder Executivo e Legislativo em relação à Receita Corrente Líquida, no período 2018/2022, exceto no exercício de 2020, se mantiveram abaixo do limite máximo permitido. Por sua vez constata-se boa redução no percentual do Poder Executivo no exercício de 2022 em relação ao





exercício de 2021, conforme se observa a seguir:

LIMITES COM PESSOAL - LRF					
	2018	2019	2020	2021	2022
Limite máximo Fixado - Poder Executivo					
Aplicado - %	53,45%	49,70%	58,60%	51,71%	42,85%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo					
Aplicado - %	3,10%	2,91%	2,76%	2,28%	2,36%
Limite máximo Fixado - Município					
Aplicado - %	56,55%	52,61%	61,36%	53,99%	45,21%

Documento Digital nº 202476/2023, p. 52.

2.4. Repasses ao Legislativo

199. Infere-se dos autos que, conforme a Lei Orçamentária Anual e os créditos adicionais, o valor do repasse ao Poder Legislativo no exercício de 2022 foi fixado em **R\$ 3.379.102,49** (três milhões, trezentos e setenta e nove mil, cento e dois reais e quarenta e nove centavos).

200. Em relação ao valor líquido do repasse, totalizou **R\$ 3.379.102,49** (três milhões, trezentos e setenta e nove mil, cento e dois reais e quarenta e nove centavos), montante correspondente a **6,35%** (seis inteiros e trinta e cinco centésimos percentuais), da receita base de **R\$ 53.143.026,35** (cinquenta e três milhões, cento e quarenta e três mil, vinte e seis reais e trinta e cinco centavos), inferior ao limite máximo de **7%** (sete por cento) estabelecido pelo art. 29-A, I, da CF/1988.

201. No caso do Município de Nova Olímpia, com a prévia da estimativa da População do Município - IBGE - 2022 é de 16.352 (dezesesseis mil, trezentos e cinquenta e dois) habitantes, o percentual de repasse fica estabelecido em **7,00%** da Receita Base.

202. A série histórica de percentuais dos repasses para o Poder Legislativo, no período de 2018/2022 está apresentada a seguir:

REPASSE PARA O LEGISLATIVO					
	2018	2019	2020	2021	2022
Percentual máximo Fixado	7,00%				
Aplicado - %	6,87%	6,72%	6,52%	6,79%	6,35%

Documento Digital nº 202476/2023, p. 54.





2.5. Síntese da Observância dos Principais Limites Constitucionais e Legais

203. O quadro abaixo sintetiza os percentuais alcançados.

OBJETO	NORMA	LIMITE PREVISTO	PERCENTUAL ALCANÇADO
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	CF/1988: art. 212	Mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências	31,94%
Remuneração do Magistério	CF/1988: art. 212-A (incluído pela EC n.º 108, de 26/8/2020) e art. 26 da Lei n.º 14.113/2020	Mínimo de 70% dos Recursos do Fundeb	97,09%
Ações e Serviços de Saúde	CF/1988: art. 77, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)	Mínimo de 15% da receita de impostos referentes ao art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, alínea "b" e § 3º, da CF/1988	25,47%
Despesa Total com Pessoal do Município	LRF: art. 19, III	Máximo de 60% sobre a RCL	45,22%
Despesa de Pessoal do Poder Executivo	LRF: art. 20, III, alínea "b"	Máximo de 54% sobre a RCL	42,85%
Despesa de Pessoal do Poder Legislativo	LRF: art. 20, III, alínea "a"	Máximo de 6% sobre a RCL	2,36%
Repasse ao Poder Legislativo	CF/1988: art. 29-A	Máximo de 7% sobre a Receita Base	6,35%

Fonte: Relatório Técnico Preliminar.

3. DESEMPENHO FISCAL

204. A arrecadação das receitas orçamentárias foi de **R\$ 99.366.704,89** (noventa e nove milhões, trezentos e sessenta e seis mil, setecentos e quatro reais e oitenta e nove centavos), exceto a intraorçamentária.

205. Os dados da série histórica demonstram um acréscimo de arrecadação de **R\$ 20.250.211,17** (vinte milhões, duzentos e cinquenta mil, duzentos e onze reais e dezessete centavos), uma vez que a arrecadação em 2021 foi de **R\$ 79.116.493,72** (setenta e nove milhões, cento e dezesseis mil, quatrocentos e noventa e três reais e setenta e dois centavos).

Origens das Receitas	2018	2019	2020	2021	2022
RECEITA LÍQUIDA (Exceto Intra)	R\$ 49.919.317,25	R\$ 56.402.102,89	R\$ 66.710.531,36	R\$ 79.116.493,72	R\$ 99.366.704,89
Receita Corrente Intraorçamentária	R\$ 2.527.331,07	R\$ 2.737.159,02	R\$ 2.943.412,74	R\$ 2.877.657,04	R\$ 4.166.385,37

Documento Digital nº 202476/2023, p. 23.

206. As receitas tributárias próprias perfizeram **R\$ 11.698.512,86** (onze milhões,





seiscentos e noventa e oito mil, quinhentos e doze reais e oitenta e seis centavos), atingindo o percentual de **11,77%** (onze inteiros e setenta e sete centésimos percentuais) da receita líquida do município, já descontada a contribuição ao Fundeb e outras deduções

207. Na comparação desse valor com o do exercício anterior, observo um crescimento das receitas tributárias próprias no importe de **R\$ 20.250.211,17** (vinte milhões, duzentos e cinquenta mil, duzentos e onze reais e dezessete centavos), já que a arrecadação em 2021 foi de **R\$ 79.116.493,72** (setenta e nove milhões, cento e dezesseis mil, quatrocentos e noventa e três reais e setenta e dois centavos).

Total das Receitas Orçamentárias e Intraorçamentárias	R\$ 52.446.648,32	R\$ 59.139.261,91	R\$ 69.653.944,10	R\$ 81.994.150,76	R\$ 103.533.090,26
Receita Tributária Própria	R\$ 5.777.606,65	R\$ 7.153.901,14	R\$ 6.248.999,73	R\$ 8.418.745,48	R\$ 11.698.512,86
% de Receita Tributária Própria em relação ao total da receita corrente	10,71%	11,76%	9,02%	10,09%	11,65%

Documento Digital nº 202476/2023, p. 23.

208. Entre as receitas que compõem as receitas tributárias próprias, verifico que o valor correspondente à dívida ativa foi de **R\$ 646.812,92** (seiscentos e quarenta e seis mil, oitocentos e doze reais e noventa e dois centavos), o que representou **5,52%** (cinco inteiros e cinquenta e dois centésimos percentuais) da receita própria arrecadada (**R\$ 11.698.512,86**).

209. Levando em consideração o valor previsto da receita de dívida ativa de **R\$ 737.981,00** (setecentos e trinta e sete mil e novecentos e oitenta e um reais), o valor arrecadado foi inferior ao valor previsto no percentual de **12,35%** (doze inteiros e trinta e cinco centésimos percentuais), o que demonstra que o gestor cumpriu o disposto no art. 11, da Lei Complementar n.º 101/2000, referente à previsão de arrecadação da receita pública.





Receita Tributária Própria	Previsão Atualizada R\$	Valor Arrecadado R\$	% Total da Receita Arrecadada
I - Impostos	R\$ 8.134.351,00	R\$ 10.306.820,27	88,10%
IPTU	R\$ 758.951,00	R\$ 551.174,46	4,71%
IRRF	R\$ 3.140.117,00	R\$ 3.351.762,74	28,65%
ISSQN	R\$ 3.328.486,00	R\$ 4.712.714,76	40,28%
ITBI	R\$ 906.797,00	R\$ 1.691.168,31	14,45%
II - Taxas (Principal)	R\$ 549.061,00	R\$ 509.972,63	4,35%
III - Contribuição de Melhoria (Principal)	R\$ 1.000,00	R\$ 0,00	0,00%
IV - Multas e Juros de Mora (Principal)	R\$ 26.118,00	R\$ 32.211,80	0,27%
V - Dívida Ativa	R\$ 737.981,00	R\$ 646.812,92	5,52%
VI - Multas e Juros de Mora (Div. Ativa)	R\$ 151.000,00	R\$ 202.695,24	1,73%
TOTAL	R\$ 9.599.511,00	R\$ 11.698.512,86	

Documento Digital nº 202476/2023, p. 88.

210. No tocante à receita do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU, verifica-se que atingiu apenas **4,71%** (quatro inteiros e setenta e um centésimos percentuais), sobre o total da receita arrecadada.

Origens das Receitas	2018	2019	2020	2021	2022
IPTU	R\$ 392.287,66	R\$ 423.473,18	R\$ 512.002,87	R\$ 504.480,31	R\$ 551.174,46
IRRF	R\$ 1.570.330,84	R\$ 1.714.575,80	R\$ 1.936.401,96	R\$ 1.903.760,79	R\$ 3.351.762,74
ISSQN	R\$ 2.520.590,20	R\$ 2.824.797,25	R\$ 2.505.264,81	R\$ 2.967.651,74	R\$ 4.712.714,76
ITBI	R\$ 250.394,36	R\$ 1.208.676,10	R\$ 531.292,72	R\$ 1.755.863,92	R\$ 1.691.168,31
TAXAS	R\$ 344.020,05	R\$ 345.389,88	R\$ 312.180,52	R\$ 443.629,28	R\$ 509.972,63
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA +CIP	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
MULTA E JUROS TRIBUTOS	R\$ 21.619,15	R\$ 20.287,81	R\$ 13.243,03	R\$ 21.352,83	R\$ 32.211,80
DÍVIDA ATIVA	R\$ 514.631,78	R\$ 477.622,30	R\$ 301.113,12	R\$ 630.997,67	R\$ 646.812,92
MULTA E JUROS DIVIDA ATIVA	R\$ 163.732,61	R\$ 139.078,82	R\$ 137.500,70	R\$ 191.008,94	R\$ 202.695,24
TOTAL	R\$ 5.777.606,65	R\$ 7.153.901,14	R\$ 6.248.999,73	R\$ 8.418.745,48	R\$ 11.698.512,86

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital n.º 202476/2023, fls.25.

211. Ao comparar a arrecadação do IPTU no exercício de 2022 com o valor arrecadado no exercício de 2021, verifica-se um aumento do referido imposto no valor de **R\$ 46.694,15** (quarenta e seis mil, seiscentos e noventa e quatro reais e quinze centavos), o que corresponde um aumento nominal no percentual de **9,25%** (vinte e seis inteiros e seis centésimos percentuais).





ARRECAÇÃO - IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA - IPTU				
	Previsto		Arrecadado	
2018	R\$	380.000,00	R\$	392.287,66
2019	R\$	400.000,00	R\$	423.473,18
2020	R\$	564.940,32	R\$	512.002,87
2021	R\$	577.933,95	R\$	504.480,31
2022	R\$	758.951,00	R\$	551.174,46

Fonte: Aplic

212. Nota-se que pelo valor dessa receita, deverá ser revista a base de cálculo com base na valorização imobiliária, pois esse imposto tem a sua incidência fundamentada no valor venal dos imóveis. E, pelo que pode ser verificado no comparativo dos últimos três anos, a receita está apenas se mantendo.

213. Vale dizer que o valor venal dos imóveis de Nova Olímpia para fins de cálculo do IPTU está estagnado, quando na verdade, houve aquecimento desse segmento nos últimos cinco anos.

214. Desta feita, recomendo ao Poder Legislativo, para que recomende ao gestor que incremente a receita desse imposto, a partir da normatização e execução de procedimentos relacionados à atualização do Cadastro Imobiliário, a fim de subsidiar o cálculo do IPTU.

215. Na execução orçamentária, comparando a receita arrecadada ajustada (**R\$ 95.265.567,91**), mais os créditos adicionais de superávit financeiro (**R\$ 6.264.672,17**), com a despesa realizada ajustada (**R\$ 97.274.935,14**), o município apresentou superávit de **R\$ 4.255.304,94** (treze milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, trezentos e três reais e trinta e sete centavos).

216. O município apresentou aumento do saldo da dívida flutuante de **R\$ 1.682.107,04** (um milhão, seiscentos e oitenta e dois mil, cento e sete reais e quatro centavos), correspondente a **13,89%** (treze inteiros e oitenta e nove centésimos percentuais), visto que o saldo referente aos Restos a Pagar inscritos para o exercício seguinte foi de **R\$ 13.791.311,37** (treze milhões, setecentos e noventa e um mil, trezentos e onze reais e trinta e sete centavos), enquanto o saldo do exercício de 2021 era de **R\$ 12.109.204,33** (doze milhões, cento e nove mil, duzentos e quatro reais e trinta e três centavos).





217. Por sua vez, demonstrou capacidade financeira suficiente para saldar os compromissos de curto prazo, visto que possui **R\$ 22.012.823,07** (vinte e dois milhões, doze mil, oitocentos e vinte e três reais e sete centavos) de disponibilidade financeira bruta (excetuada a disponibilidade da previdência própria).

218. Quanto aos restos a pagar não processados inscritos para o exercício seguinte, totalizaram **R\$ 12.819.867,37** (doze milhões, oitocentos e dezenove mil, oitocentos e sessenta e sete reais e trinta e sete centavos) e na modalidade processados **R\$ 971.444,00** (novecentos e setenta e um mil e quatrocentos e quarenta e quatro reais).

4. INVESTIMENTOS

PERCENTUAL DE INVESTIMENTOS	
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS (EXCETO INTRAORÇAMENTARIA)	R\$ 99.571.716,74
INVESTIMENTOS	R\$ 16.010.884,17
% INVESTIMENTOS SOBRE AS DESPESAS	16,07%

Fonte: Documento Digital n.º 202476/23. p. 89.

219. Analisando o valor dos investimentos e comparando-o com o total das despesas executadas, fica demonstrado que o município teve um bom desempenho, pois investiu **16,07%** (dezesseis inteiros e sete centésimos percentuais) das despesas do exercício.

5. INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO (IGFM) TCE/MT

220. Quanto ao IGFM Geral, a Secex informou a impossibilidade de se obter esse indicador no exercício de 2022:

[...] Ressalta-se ainda que o IGF-M do exercício em análise (2022) não será apresentado neste relatório 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 das manifestações de defesa. Dessa forma, o IGF-M deste exercício comporá a série histórica deste indicador apenas no exercício seguinte."

Exercício	IGFM - Receita própria	IGFM - Gasto de Pessoal	IGFM - Liquidez	IGFM - Investimento	IGFM - Custo Dívida	IGFM - RES. ORÇ. RPPS	IGFM Geral	Ranking
2017	0,54	0,00	1,00	0,44	0,55	0,68	0,52	84
2018	0,42	0,17	1,00	0,69	0,92	0,25	0,57	59
2019	0,45	0,37	1,00	0,43	0,94	0,25	0,57	83
2020	0,34	0,00	1,00	0,62	0,99	0,24	0,52	105
2021	0,39	0,30	1,00	0,70	0,99	0,23	0,60	101





Fonte: Documento Digital nº 202476/2023, p. 8.

6. DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO

221. Do conjunto de aspectos examinados, ressalto que:

- a) o Gestor foi diligente ao aplicar os recursos na área do ensino, Fundeb e saúde;
- b) as despesas com pessoal foram realizadas em consonância com os limites estabelecidos na Lei Complementar n.º 101/2000;
- c) os repasses ao Poder Legislativo não foram superiores aos limites definidos no art. 29-A da Constituição Federal;
- d) Os repasses ao Poder Legislativo não foram inferiores à proporção estabelecida na LOA (art. 29-A, § 2º, inc. III, CF);
- d) os repasses ao Poder Legislativo ocorreram até o dia 20 de cada mês, em consonância com o disposto no art. 29-A, § 2º, II, da CF/1988.

222. Feitas essas considerações e tendo em vista o conjunto dos elementos presentes nas contas, profiro o meu voto.

DISPOSITIVO DO VOTO

223. Diante do exposto, acolho o Parecer nº 4.570/2023, ratificado pelo Parecer Ministerial n.º 5.166/2023, ambos subscritos pelo Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps; e tendo em vista o que dispõe o art. 31 da CF/1988, o art. 210 da Constituição Estadual, I; o art. 1º e o art. 26, todos da Lei Complementar n.º 269/2007 e no art. 5º, I da Lei Complementar n.º 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do TCE/MT), combinado com o artigo 172 do Regimento Interno do Tribunal de Contas RI-TCE/MT, aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio Favorável à aprovação** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, exercício de 2022, sob a gestão do Sr. José Elpidio de Moraes Cavalcante, Prefeito Municipal, e pela manutenção do **item nº 4.2 da irregularidade nº 4 (FB03)**, e **item nº 6.1 do apontamento nº 6 (FB13)**.

224. Voto, ainda, pela recomendação ao Poder Legislativo Municipal para que, no julgamento das presentes contas anuais, recomende ao Poder Executivo que:

- a) abstenha-se** de abrir créditos mediante superávit financeiro inexistente, conforme preconizam o art. 167, incisos II e V, da Constituição da República, o art. 43, caput e § 1º, I, da Lei n.º 4.320/1964;





b) elabore os anexos de metas fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias e encaminhe a este Tribunal, conforme preceitua o artigo 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

c) incremente a receita do IPTU, a partir da normatização e execução de procedimentos relacionados à atualização do Cadastro Imobiliário e da Planta Genérica de Valores da municipalidade, a fim de subsidiar o cálculo desse imposto, sobre a base mais próxima do valor venal, visando uma maior participação da sociedade, no esforço coletivo de melhoria das políticas públicas.

225. Ressalto que a manifestação ora exarada se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2022, conforme o art. 172 do RI-TCE/MT.

226. Por fim, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno a Minuta de parecer Prévio anexa para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.

227. É como voto.

Cuiabá, 9 de outubro de 2022.

(assinado digitalmente)⁷

WALDIR JÚLIO TEIS

Conselheiro Relator

⁷ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

