



PROCESSO Nº : 8.968-0/2022
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2022
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
GESTOR : MARIA AZENILDA PEREIRA
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 5.059 /2023

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2022. PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM SUPERÁVIT FINANCEIRO. TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. RESSALVA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres**, referente ao **exercício de 2022**, sob a responsabilidade da **Sra. Maria Azenilda Pereira**.
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 530409/2023, que trata da documentação referente às Contas Anuais de Governo; o Processo nº 736/2022, que trata do envio da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2022; o Processo nº 823074/2021, que trata do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2022; e o Processo nº 823082/2021, que trata do Plano Plurianual para o quadriênio 2022 a 2025.
6. A 2ª Secretaria de Controle Externo apresentou Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 209717/2023) sobre o exame das contas anuais de governo, no qual constatou as seguintes irregularidades:

MARIA AZENILDA PEREIRA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2022 a 31/12/2022

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) No exercício de 2022 as Despesas com Pessoal do Poder Executivo alcançaram o equivalente a 57,50% da RCL, extrapolando ao limite máximo de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20. inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000). - Tópico - 6.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

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

2.1) A meta de Resultado Primário projetada na LDO/2022 não foi cumprida. - Tópico - 7.1. RESULTADO PRIMÁRIO

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 créditos adicionais suplementares com base na LOA, extrapolando em R\$ 2.848.597,06 o limite total autorizado em seu art. 5º. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.2) Abertura de crédito adicional suplementar por excesso de arrecadação, no valor de R\$ 300.000,00, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.3) Abertura de crédito adicional suplementar com base na Lei nº 2.538/2022, extrapolando em R\$ 230.857,52 o valor autorizado na Lei. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.4) Abertura de crédito adicional suplementar por anulação de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 1.138.289,75, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.5) Abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 183.382,29, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.6) Abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 7.703.310,00, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - 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 créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistentes no montante de R\$ 14.509.472,26. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4.2) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos de superávit financeiro inexistentes no montante de R\$ 2.965.165,33. - 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) Abertura de Créditos Adicionais com alteração do Órgão, configurando remanejamento, no montante de R\$ 7.088.575,65, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.2) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Categoria Econômica, configurando transferência, no montante de R\$ 4.251.711,11, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.3) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Programação Orçamentária (programa e/ou projeto/atividade), configurando transposição, no montante de R\$ 18.014.156,22, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



6) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_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) Consta autorização na LOA para realizar transposição, remanejamento e transferência de recursos, contrariando o art. 165, § 8º, CF/1988. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

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 224559/2023).

8. No Relatório Técnico de Defesa (Doc. nº 235694/2023), a Secex concluiu pelo **saneamento dos achados FB02 – itens nº 3.4 e 3.5 e FB03 – item nº 4.2** e pela **manutenção das demais irregularidades**.

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 **Barra do Bugres** 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 Barra do Bugres**, referente aos **exercícios de 2017 a 2021**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas anuais de governo, com **exceção do exercício de 2017, que foi emitido parecer prévio contrário.**

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 **Barra do Bugres** foram:
- a) **PPA**, conforme Lei nº 2.481/2021 (quadriênio 2022 a 2025);
 - b) **LDO**, instituída pela Lei nº 2.482/2021;
 - c) **LOA**, disposta na Lei nº 2.483/2021, que estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 115.241.118,26**. Deste valor destinou-se R\$ 73.869.889,26 ao Orçamento Fiscal e R\$ 41.371.229,00 ao Orçamento da Seguridade Social.
18. Sobre a LOA, a Secex verificou que constou do art. 5º, alínea “c”, da LOA a autorização para abertura de créditos suplementares por remanejamento de um órgão para outro, por transposição entre programas de trabalho do mesmo órgão e por transferência entre categorias econômicas até o limite de 20% do orçamento, caracterizando a **irregularidade FC13 – item 6.1**:
- 6) **FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_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) Consta autorização na LOA para realizar transposição, remanejamento e transferência de recursos, contrariando o art. 165, § 8º, CF/1988. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA
19. Em síntese, a **defesa** argumenta que o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos estão previstos no art. 167, VI, da Constituição Federal e somente poderão serem efetuados mediante prévia autorização legislativa, entendida esta como autorizada por lei ordinária, não necessitando de lei específica.
20. Alega que nada impede de a LDO prever a possibilidade de remanejamento, transposição e transferência de recursos e autorizar sua execução por meio de decretos, conforme decisão do STF na ADIN 3652 proposta na Lei Estadual nº 503/2005 do Estado de Roraima:



"(...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO)".

Fonte: documento externo – doc. nº 224559/2023 – fl. 40

21. Embora discorde do posicionamento da Secex, por entender tratar-se de execução do orçamento previamente aprovada pelo Parlamento, a defesa reconhece que a irregularidade, em tese, está configurada. No entanto, argumenta que nenhum dos procedimentos provocou aumento de despesa ou ocasionou surgimento ou elevação de déficit orçamentário, financeiro ou a inscrição desordenada de restos a pagar.
22. Defende não ser razoável a penalização do gestor em razão de procedimento contábil impróprio, pois em casos análogos, houve a expedição de recomendação: contas anuais de governo de Nova Olímpia 2018 - proc. Nº 16.694-4/2018 e contas anuais de governo de Denise 2016 – proc. Nº 258849/2015.
23. A **Secex** não acolheu os argumentos e **manteve** a irregularidade, tendo em vista o reconhecimento da defesa de que foi inserida autorização para remanejamento, transposição e transferência na LOA/2022, solicitando que fosse expedida recomendação ao gestor, conforme decisões do TCE/MT.
24. **Passa-se à análise ministerial.**
25. 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.
26. Segundo o celebrado Harrison Leite, o referido princípio determina



que¹:

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

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

(...)

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

27. 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 conseqüente 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.

28. 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.)

29. 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

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



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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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 FC13 – item nº 6.1** deve ser mantida (arts. 165, § 8º, e 167 da Constituição Federal c/c Súmula nº 20 do TCE/MT).

34. Ademais, cabe expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo para que determine à atual gestão do Executivo que faça constar nos decretos de créditos adicionais nos quais houver transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre órgãos e categorias de programação, a citação de que essas



movimentações decorrem de lei específica e individualizada, a fim de garantir a legalidade dos atos, vedando-se a previsão de autorização na LOA ou na LDO, por afronta ao verbete sumular TCE/MT nº 20, devendo ser publicada, conforme explicado acima, lei específica para autorizar as hipóteses de remanejamento, transposição ou transferência.

35. No que concerne a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, a equipe de auditoria constatou 06 (seis) apontamentos realizados pelo jurisdicionado:

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 créditos adicionais suplementares com base na LOA, extrapolando em R\$ 2.848.597,06 o limite total autorizado em seu art. 5º. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.2) Abertura de crédito adicional suplementar por excesso de arrecadação, no valor de R\$ 300.000,00, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.3) Abertura de crédito adicional suplementar com base na Lei nº 2.538/2022, extrapolando em R\$ 230.857,52 o valor autorizado na Lei. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.4) Abertura de crédito adicional suplementar por anulação de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 1.138.289,75, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.5) Abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 183.382,29, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.6) Abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 7.703.310,00, com base em Lei que não autoriza a sua abertura. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

36. Quanto ao item 3.1, a Secex apresenta que o art. 5º da LOA autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares durante o exercício de 2022, por anulação parcial ou total de dotações orçamentárias até o limite de 4% da despesa fixada em seu art. 3º (R\$ 115.241.118,26). Em 16/09/2022 foi aprovada a Lei Municipal nº 2.542/2022, que alterou o inciso I do art. 5º, alterando esse limite para 15%, totalizando R\$ 17.286.167,74.



37. Apontou que o Decreto 159/2022 (22/12/2022) abriu crédito adicional suplementar que acarretou na suplementação em montante maior que o limite total fixado no art. 5º da LOA (R\$ 17.286.167,74), momento em que foi extrapolado em R\$ 2.848.597,06, conforme segue:

Data	Decreto	Lei	Crédito Aberto	Crédito Acumulado	Limite Autorizado	Valor Excedente
12/01/2022	00006/2022	2483/2021	688.400,00	688.400,00	4.609.644,73	-
03/02/2022	00011/2022	2483/2021	1.137.149,65	1.825.549,65	4.609.644,73	-
22/02/2022	00024/2022	2483/2021	90.000,00	1.915.549,65	4.609.644,73	-
02/03/2022	00026/2022	2483/2021	1.544.405,14	3.459.954,79	4.609.644,73	-
04/03/2022	00030/2022	2483/2021	20.000,00	3.479.954,79	4.609.644,73	-
01/04/2022	00040/2022	2483/2021	780.050,00	4.260.004,79	4.609.644,73	-
03/10/2022	00118/2022	2542/2022	230.460,00	4.490.464,79	17.286.167,74	-
19/10/2022	00130/2022	2542/2022	133.560,00	4.624.024,79	17.286.167,74	-
19/10/2022	00131/2022	2542/2022	2.948.050,00	7.572.074,79	17.286.167,74	-
01/11/2022	00134/2022	2542/2022	3.029.026,00	10.601.100,79	17.286.167,74	-
21/11/2022	00143/2022	2542/2022	19.000,00	10.620.100,79	17.286.167,74	-
22/11/2022	00145/2022	2542/2022	1.569.828,81	12.189.929,60	17.286.167,74	-
01/12/2022	00146/2022	2542/2022	456.800,00	12.646.729,60	17.286.167,74	-
02/12/2022	00149/2022	2483/2021	680.000,00	13.326.729,60	17.286.167,74	-
06/12/2022	00152/2022	2542/2022	21.281,00	13.348.010,60	17.286.167,74	-
10/12/2022	00154/2022	2542/2022	3.462.070,20	16.810.080,80	17.286.167,74	-
15/12/2022	00157/2022	2542/2022	31.000,00	16.841.080,80	17.286.167,74	-
22/12/2022	00159/2022	2542/2022	3.293.684,00	20.134.764,80	17.286.167,74	2.848.597,06

38. Em síntese, a **defesa** alega que o percentual não foi extrapolado, pois o município possuía, ainda, um limite de R\$ 1.761.047,66 de créditos a serem utilizados (doc. nº 224559/2022 – fl. 19):

A) VALOR LOA 2023 – LEI 2483/2021	R\$ 115.241.118,26
B) PERCENTUAL AUTORIZADO EM LDO – LEI 2482/2021 – 4%	R\$ 4.609.644,73
C) PERCENTUAL AUTORIZADO EM LOA – LEI 2483/2021, ATUALIZADO POSTERIOR PELA LEI 2542/2022 15%	R\$ 17.286.167,73
D) TOTAL DE CREDITOS UTILIZADOS DE ACORDO COM PAG. 18 REL TECNICO PRELIMINAR	R\$ 20.134.764,80
E) SALDO DE CRÉDITOS (B + C – D)	R\$ 1.761.047,66



39. Em outro momento, alega tratar de irregularidade formal que não tem o condão de ocasionar a rejeição das contas.

40. Contestando os argumentos da **Secex, manteve a irregularidade** apontada uma vez que o valor constante na linha “C” já é o valor autorizado pela LOA após a majoração da Lei nº 2542/2022 para 15%, apresentando como correto o seguinte cálculo $R\$ 17.286.167,73 - 20.134.764,80 = -2.848.597,07$.

41. **Passa-se a análise ministerial.**

42. Ao promover a alteração do percentual para abertura de créditos adicionais suplementares, não houve o acréscimo de 15% da Lei nº 2542/2022 nos 4% já previstos na LOA/2022, como parece entender a defesa. Do contrário, na alteração do limite majorou de 4% para 15% do valor do valor da despesa fixada, totalizando a possibilidade de R\$ 17.286.167,73 para abertura de créditos adicionais suplementares.

43. Desse modo, restou configurado que o valor de R\$ 2.848.597,07 foi aberto sem autorização legislativa, mantendo **a irregularidade FB02 – item 3.1**, sugerindo a **recomendação** ao Legislativo Municipal, para que, quando do julgamento das presentes contas, determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais sem a devida autorização legislativa, devendo prestar obediência aos princípios da legalidade e publicidade, inscritos de forma expressa nos arts. 37, *caput* e 167, V, da CRFB/1988, assim como no art. 42, da Lei nº 4.320/1964.

44. Ainda, quanto ao previsto na Lei 2542/2022, que alterou o inciso I do art. 5º da LOA/2022, apontou a Secex **no item 3.2** que o Poder Executivo abriu crédito suplementar no valor de R\$ 300.000,00, por meio do Decreto nº 146/2022, por excesso de arrecadação, quando somente permitia a abertura por anulação de dotação:

Artigo 5.º - (...)

I - até o limite de 15% (quatro por cento) da despesa fixada no Art. 3º desta lei, para os casos de anulação parcial ou total de dotações



orçamentárias, podendo para tanto, realizar a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, desde que não haja prejuízos à execução orçamentária do projeto/atividade e/ou órgão unidade de origem.

45. Desse modo, apontou que o crédito adicional suplementar aberto por meio do Decreto nº 146/2022, por excesso de arrecadação, carece de prévia autorização legislativa.

46. Novamente, a **defesa** alega erro formal quando no art. 1º do Decreto 146/2022 consta que a abertura de crédito suplementar, deveria constar ser decorrente de anulações. E mais, afirma que no art. 2º do decreto, a transposição e o remanejamento são decorrentes de redução de dotações orçamentárias em montante idêntico a abertura dos créditos, de modo que o resultado da movimentação não alterou o valor final do orçamento.

47. A **Secex manteve o apontamento**, pois: a) a lei indicada como autorizativa (Lei nº 2542/2022) não autoriza abertura de crédito adicional, somente alterando o inciso I do art. 5º da LOA; b) a LOA teve seu percentual majorado no caso de anulação parcial de dotação e não excesso de arrecadação, como previsto no Decreto; c) a indicação no art. 1º do decreto de que se trata de crédito adicional suplementar está correto, sendo que se descrito tratar-se decorrente de anulações, estaria errado.

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

49. Ponto principal da manutenção da irregularidade, refere-se à indicação da Lei nº 2542/2022 como autorizativa da abertura do crédito suplementar, quando, em verdade, a citada lei não autorizou a abertura de créditos adicionais, mas somente majorou o limite de 4% (previsto inicialmente na LOA) para 15% da despesa, nos casos de anulação de dotações orçamentárias. Do contrário o Decreto 146/2022 a abertura por excesso de arrecadação.

50. Desse modo, restou configurado que o valor de R\$ 300.000,00 foi



aberto sem autorização legislativa, **mantendo a irregularidade FB02 – item 3.2**, sugerindo a **recomendação** ao Legislativo Municipal, para que, quando do julgamento das presentes contas, determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais sem a devida autorização legislativa, devendo prestar obediência aos princípios da legalidade e publicidade, inscritos de forma expressa nos arts. 37, *caput* e 167, V, da CRFB/1988, assim como no art. 42, da Lei nº 4.320/1964.

51. No item 3.3, apontou a Secex que a Lei Municipal nº 2.538/2022 autorizou o Poder Executivo a abrir crédito adicional suplementar, por excesso de arrecadação, até o valor de R\$ 13.952.730,18, sendo que dois Decretos abriram crédito no valor total de R\$ 14.183.587,70, de modo que o Decreto 147/2022 acarretou na suplementação em montante maior que o limite autorizado pela Lei em R\$ 230.857,52:

Decreto	Data	Crédito Aberto
00094/2022	16/08/2022	11.991.365,00
00147/2022	01/12/2022	2.192.222,70
Total		14.183.587,70

52. A defesa alega que a importância de R\$ 230.857,52 representa 0,98% do montante autorizado, valor que considera como ínfima infração e requer o afastamento do apontamento com as devidas recomendações.

53. A equipe de auditoria manteve a irregularidade, ante a confirmação de sua ocorrência pela defesa, motivo pelo qual o Ministério Público de Contas se alinha ao entendimento para **manter a irregularidade FB02 – item 3.3**, sugerindo a **recomendação** ao Legislativo Municipal, para que, quando do julgamento das presentes contas, determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais sem a devida autorização legislativa, devendo prestar obediência aos princípios da legalidade e publicidade, inscritos de forma expressa nos arts. 37, *caput* e 167, V, da CRFB/1988, assim como no art. 42, da Lei nº 4.320/1964.



54. No **item 3.4**, a equipe de autoria apontou o Poder Executivo abriu o crédito suplementar no valor de R\$ 1.138.289,75 (Decreto nº 160/2022), por **anulação de dotações** orçamentárias, com base na Lei Municipal nº 2.541/2022 que, por sua vez, autorizou a abertura de crédito suplementar até o valor de R\$ 35.058.158,09 por **excesso de arrecadação**.

55. A defesa reconhece o apontamento, alegando tratar-se de erro formal na elaboração do decreto, pois deveria ter informado a autorização legislativa proveniente da Lei Municipal nº 2509/2022.

56. Em relatório de defesa, a equipe de auditoria manifestou pelo saneamento da irregularidade, sob o argumento de que apesar da Lei nº 2509/2022 apenas alterar o art. 5º, I da LOA, considerou que o Decreto nº 160 deveria indicar a LOA como lei autorizativa.

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

58. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas considera sanada** a irregularidade apontada, por tratar-se de falha formal na indicação da lei autorizativa, uma vez que, mesmo que o mais correto fosse a indicação da LOA/2022 como lei autorizativa, o Decreto 160/2022 abriu crédito suplementar por **anulação de dotação** e a Lei nº 2509/2022 alterou a LOA/2022 para majorar o percentual da despesa fixada autorizado ao Poder Executivo para abertura de créditos adicionais suplementares por **anulação de dotações**.

59. No **item 3.5**, apontou a Secex que o Decreto nº 144/2022 abriu crédito adicional especial no valor de R\$ 183.382,29, com base na Lei Municipal nº 2.542/2022, que apenas alterou o inciso I do art. 5º da LOA/2022, que previa a abertura de créditos adicionais suplementares.

60. A defesa reconhece o apontamento, alegando tratar-se de erro formal na elaboração do decreto, pois deveria ter informado a autorização legislativa proveniente da Lei Municipal nº 2.551/2022.



61. Em relatório de defesa, a equipe de auditoria manifestou pelo saneamento da irregularidade, ao considerar que a Lei nº 2551/2022 tem características idênticas ao Decreto 144/2022 que abriu o crédito adicional.
62. **Passa-se à análise ministerial.**
63. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas considera sanada** a irregularidade apontada, por tratar-se de falha formal na indicação da lei autorizativa, uma vez que o Decreto 144/2022 abriu **crédito especial** e a Lei nº 2551/2022 autorizou o Poder Executivo a abrir **créditos adicionais especiais**.
64. No **item 3.6**, a Secex apontou que o Decreto nº 033/2022 abriu o crédito adicional suplementar no valor de R\$ 7.703.310,00, com base na Lei Municipal nº 2.497/2022, que autorizou a abertura de crédito adicional suplementar até o valor de R\$ 8.348.289,00. No entanto, destaca que tanto a Lei quanto o Decreto consignam o termo Crédito Adicional Suplementar, porém, o crédito adicional que foi efetivamente aberto e devidamente registrado nos demonstrativos contábeis foi especial.
65. A defesa alega que a existência de erro do servidor ao registrar os fatos contábeis, pois a Lei e o Decreto registraram que as mutações decorreram da abertura de crédito adicional suplementar, quando deveriam mencionar a abertura de crédito adicional especial.
66. A equipe de auditoria manteve a irregularidade apontada, ao constatar que não se trata de mero erro formal sem importância, ante a distorção das demonstrações contábeis, que apresenta o montante de R\$ 7.886.692,29 na coluna “CRÉDITOS ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS”.
67. **Passa-se à análise ministerial.**
68. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas considera mantida a irregularidade apontada**, uma vez que



falhas nos registros contábeis prejudicam a análise do controle externo, não se tratando de mero erro formal.

69. Ainda no que concerne a abertura dos créditos adicionais, foram apontadas a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação no valor de R\$ 14.509.472,26, configurando a irregularidade FB03:

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

4.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistentes no montante de R\$ 14.509.472,26. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

70. Conforme será detalhado, foram abertos créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação, no montante de R\$ 14.509.472,26 nas seguintes fontes (doc. 209717/2023 – fl. 21):

Fonte	Descrição da Fonte	Valor Excedente
500	Recursos não Vinculados de Impostos	335.339,56
540	Transferências do FUNDEB Impostos e Transferências de Impostos	891.707,81
600	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	1.714.951,76
660	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	91.607,91
661	Transferência de Recursos dos Fundos Estaduais de Assistência Social	1.037.051,25
700	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União	3.151.252,71
701	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estados	7.287.561,26
Total		14.509.472,26

71. Na defesa apresentada, o responsável alega que nas fontes 500, 540, 600, 660 e 661 foi observada a tendência de arrecadação para abertura dos créditos adicionais, porém estas não se confirmaram no exercício. Alega que situação



semelhante foi verificada no processo de contas anuais de governo de Sinop – 2014 (proc. 36030/2014):

Passando para o ato ilegal (FB03 Planejamento/Orçamento Grave), cumpre esclarecer que, inicialmente, a equipe técnica a descreveu com a seguinte redação: abertura de créditos adicionais nos valores de R\$ 33.494.846,82 e R\$ 11.004.526,92, sem a comprovação da existência das fontes de recursos, respectivamente, excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

Posteriormente à análise da defesa apresentada (doc. 193780/2015), os auditores acataram as justificativas referentes à abertura de créditos adicionais no valor de (R\$ 33.494.846,82) mediante uso da fonte de recursos excesso de arrecadação, pois nesse caso, ficou demonstrado que os decretos orçamentários anexados pelo gestor, que validaram a abertura por excesso de arrecadação, estão respaldados por planilhas de natureza técnica, onde é comprovada a “tendência” de arrecadação a maior.

Nesse ponto, explicaram que apesar de cada decreto orçamentário de excesso de arrecadação ser corroborado por planilha de cálculo, ao final do exercício, ficou comprovado que houve déficit de arrecadação, em razão da não arrecadação dos recursos previstos de operação de créditos, o que afetou sobremaneira o resultado geral da arrecadação.

Acresce também que a ausência de...

Fonte: defesa – doc. 224559/2023 – fl. 25

72. Em outro ponto, alega que no Relatório Demonstrativo de Saldos emitido do software de contabilidade e planejamento, havia de disponibilidade de saldo orçamentário na fonte de recursos 1500 o valor de R\$ 7.171.750,29, valor este superior ao valor utilizado para abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem disponibilidade de R\$ 335.339,56.

73. Por fim, afirma que embora tenha ocorrido a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem a existência de disponibilidade financeiro, não houve déficit orçamentário ou financeiro, uma vez que o crédito aberto não foi utilizado e permaneceu o saldo até o término do exercício contábil.

74. Já nas fontes 700 e 701, alega que os créditos foram abertos considerando o recebimento de todos os recursos previstos nos convênios, conforme Resolução de Consulta 43/2008. Desse modo, os créditos abertos decorreram dos seguintes convênios:



CONVÊNIOS FONTE 700 E 701		
Nº PROPOSTA	OBJETO	VALOR GLOBAL R\$
016424/2022	Revitalização do Campo de Futebol no Município de Barra do Bugres/MT	505.000,00
016504/2022	Pavimentação Asfáltica em Vias Públicas de Barra do Bugres-MT	1.481.714,00
028576/2022	Recuperação de Pavimentação Asfáltica em Vias Urbanas em diversos Bairros no Município de Barra do Bugres-MT	2.887.022,00
032288/2022	Adequação de estradas vicinais	4.785.000,00
003694/2022	Construção Terminal Rodoviário do Município de Barra do Bugres-MT	1.860.000,00
004084/2022	Pavimentação Asfáltica em Via Urbana com Drenagem no Bairro Roosevelt Figueiredo Lira no município de Barra do Bugres/MT	501.104,65
004085/2022	Aquisição de Trator Agrícola para Município de Barra do Bugres - MT	261.000,00

Fonte: defesa – doc. 224559/2023 – fl. 27

75. Em relatório de defesa, a Secex manteve o apontamento com relação às fontes 500, 540, 600, 660 e 661 por não encaminhar o relatório demonstrativo de saldos que, segundo a defesa, demonstraria que o saldo orçamentário do final do exercício seria superior ao valor aberto por excesso de arrecadação.

76. Ademais, considerou que não foram apresentados documentos que comprovassem que a abertura dos créditos estaria respaldada por planilhas de natureza técnica que demonstrasse a tendência de arrecadação a maior, como demonstrar com a decisão transcrita do TCE/MT.

77. No que concerne às fontes 700 e 701, alega que, apesar do responsável ter apresentado defesa genérica no sentido de não recebimento de repasse de convênios firmados em 2022, a fonte 700 se refere a convênios com a União e a fonte 701 com o Estado, de modo que os valores dos convênios elencados pela defesa foram todos firmados com a União e, portanto, somente a fonte 700.

78. Da fonte 700, as leis 2498/2022 e 2499/2022 autorizaram a abertura de R\$ 3.900.000,00:



Lei Nº	Decreto Nº	Fonte 700	Fonte 701	Total
02498/2022	036/2022	2.100.000,00	7.739.122,97	9.839.122,97
02499/2022	035/2022	1.800.000,00	526.856,00	2.326.856,00
02551/2022	144/2022		183.382,29	183.382,29
	Total	3.900.000,00	8.449.361,26	12.349.361,26

Fonte: relatório de defesa – doc. nº 235694/2023 – fl. 18

79. Porém, constatou que no caso da Lei 2498/2022 (R\$ 2.100.000,00) apenas um convênio coincide com a categoria de programação do crédito (14.002.0.0.20.608.3030.1025) que é o convênio para aquisição de trator agrícola no valor de R\$ 261.000,00. Desse modo, além do valor do convênio ser inferior ao crédito aberto, o Decreto 36/2022 (que abriu o crédito de R\$ 2.100.000,00), foi editado em 14/03/2022 e o convênio datado de 26/12/2022.

80. Já a Lei nº 2499/2022, informa que o crédito aberto por meio do Decreto nº 35/2022 (R\$ 1.800.000,00) refere-se ao convênio nº 003694/2022, para construção do terminal rodoviário, motivo pelo qual a Secex entendeu pela exclusão do valor de R\$ 1.800.000,00 do total de créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação na fonte 700.

81. Restando, ainda, o valor de R\$ 1.351.252,71 aberto na fonte 700 sem cobertura ou justificativa, a Secex manteve a irregularidade com nova redação:

Fonte	Descrição da Fonte	Valor Excedente
500	Recursos não Vinculados de Impostos	335.339,56
540	Transferências do FUNDEB Impostos e Transferências de Impostos	891.707,81
600	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	1.714.951,76
660	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	91.607,91
661	Transferência de Recursos dos Fundos Estaduais de Assistência Social	1.037.051,25
700	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União	1.351.252,71
701	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estados	7.287.561,26
Total		12.709.472,26

Fonte: relatório de defesa – doc. nº 235694/2023 – fl. 18

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



83. Quanto às fontes **500, 540, 600, 660 e 661** a defesa reconhece que houve a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem a existência de disponibilidade nas fontes de recurso, apesar de alegar que tal fato não configurou um déficit orçamentário ou financeiro. Corrobora cometimento da irregularidade, o fato da defesa não trazer aos autos os documentos mencionados (relatório demonstrativo de saldos ou planilha que demonstrasse a tendência do exercício) aptos a sustentar que havia uma tendência de arrecadação nas fontes, capaz de suportar a abertura dos créditos adicionais.

84. No que concerne às fontes 700 e 701, conforme demonstrou a Secex, somente o convênio nº 003694/2022 demonstrou ser compatível com a autorização contida na Lei nº 2499/2022 e aberto pelo Decreto 35/2022 no valor de R\$ 1.800.000,00, respeitando as disposições contidas na Resolução de Consulta:

Resolução de Consulta nº 43/2008 (DOE, 02/10/2008). Planejamento. LOA . Alteração. Créditos Adicionais. Fonte de Recursos. Convênios. Abertura por um único decreto. Previsão no orçamento somente da parcela da obra ou do serviço a ser realizada em cada exercício. 1. Os créditos adicionais autorizados que têm como fonte de recursos o excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por **único decreto no valor da lei autorizativa**, que corresponderá somente aos valores previstos no convênio a serem liberados no exercício. Para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59, da Lei nº 4.320/64. (Consolidação dos Entendimento Técnicos - TCE-MT)

85. Já a Lei nº 2498/2022 que autorizou a abertura de R\$ 2.100.000,00 em créditos adicionais, nenhum convênio se apresentou apto a respaldar a abertura, sendo que a Secex mencionou a proposta de convênio 004085/2022 que mais se assemelhou na categoria de programação do crédito, no entanto possuía valor bem inferior ao crédito aberto e edição em data muito anterior a assinatura do convênio.

86. Desse modo, em consonância com a Secex, **este Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção do item 4.1** da irregularidade FB03, com nova redação para os créditos abertos na fonte 700, com **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007



(Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas, para que determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver saldos suficientes nas fontes de recursos, em observância ao art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 167, incisos V, da CF/88.

87. Ainda quanto à abertura de créditos adicionais, foram abertos créditos adicionais por conta de recursos de superávit financeiro inexistente no valor de R\$ 2.965.165,33:

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 créditos adicionais por conta de recursos de superávit financeiro inexistentes no montante de R\$ 2.965.165,33. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

88. A tabela elaborada pela Secex demonstra as fontes em que foram abertos os créditos:

Fonte	Descrição da Fonte	Valor Excedente
540	Transferências do FUNDEB Impostos e Transferências de Impostos	3.524,74
621	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual	111.661,15
669	Outros Recursos Vinculados à Assistência Social	79.000,00
700	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União	1.567.000,00
701	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estados	1.203.979,44
Total		2.965.165,33

Fonte: relatório técnico – doc. nº 209717/2023 – fl. 22

89. Na defesa apresentada, o responsável apresenta o balanço patrimonial das Contas de Governo de 2021 que alicerçaram as aberturas em 2022, com as devidas correspondências das fontes decorrentes da padronização disponibilizada pelo Comunicado Aplic 13/2021:



93. Por fim, em relação a alterações orçamentárias, a Secex verificou que os Decretos de créditos adicionais suplementares que realizaram remanejamento (R\$ 7.088.575,65), transposição (R\$ 18.014.156,22) e transferência (R\$ 4.251.711,11) 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 contém autorização para a realização dessas movimentações orçamentárias, culminando na ausência de autorização legislativa específica.

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) Abertura de Créditos Adicionais com alteração do Órgão, configurando remanejamento, no montante de R\$ 7.088.575,65, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.2) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Categoria Econômica, configurando transferência, no montante de R\$ 4.251.711,11, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.3) Abertura de Créditos Adicionais com alteração da Programação Orçamentária (programa e/ou projeto/atividade), configurando transposição, no montante de R\$ 18.014.156,22, sem autorização legislativa específica. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

94. Em **defesa** conjunta para os três apontamentos, de início, o responsável 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).

95. 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.

96. 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.

97. 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.

98. 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 autorizadas na Lei Orçamentária - LOA - Lei nº. 2483/2021.

99. A **Secex**, utilizando-se do artigo do Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, afirmou não restar dúvidas quanto ao entendimento do autor de que é ilegal a realização de remanejamento, transposição e transferência com respaldo em autorização consignada na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares por anulação, total ou parcial, de dotações.

100. Corrobora a manutenção da irregularidade, que o apêndice K do relatório preliminar, apresenta de forma detalhada por decreto, os valores que foram anulados em um e suplementados em outro órgão, já o Apêndice - L demonstra de forma detalhada por decreto, as categorias de programação (função, subfunção, programa e projeto/atividade especial) que sofreram alterações para mais e para menos, demonstrando claramente a configuração de remanejamento e transposição, respectivamente.

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



102. **Trata-se de irregularidade reincidente, vez que nas contas de Governo de 2020 consta sugestão de determinação para que a gestão:**

XI - abstenha-se de inserir na Lei Orçamentária Anual autorização prévia para transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria a outra, em cumprimento ao artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal e à Súmula n. 20, do TCE/MT;

103. O mecanismo da transposição, remanejamento ou transferência se assemelha a créditos especiais, devendo ser autorizado por lei específica e aberto por meio de decreto do Poder Executivo, conforme a Resolução de Consulta nº 44/2008:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 44/2008

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECIS. CONSULTA. PLANEJAMENTO. ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS, TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO, TRANSFERÊNCIA. CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) HAVENDO NECESSIDADE DE REPROGRAMAÇÃO POR REPRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES DURANTE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO, O PODER EXECUTIVO, SOB PRÉVIA E ESPECÍFICA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, MEDIANTE DECRETO, PODERÁ TRANSPOR, REMANEJAR E TRANSFERIR, TOTAL OU PARCIALMENTE, AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS APROVADAS NA LOA E EM SEUS CRÉDITOS ADICIONAIS; E, 2) A OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS DE REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA É SIMILAR À PRÁTICA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, TENDO EM VISTA QUE, AINDA QUE OS FATOS MOTIVADORES SEJAM DIFERENCIADOS, DEVEM SER AUTORIZADOS POR LEIS ESPECÍFICAS E ABERTOS MEDIANTE DECRETO DO PODER EXECUTIVO.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.606-6/2008 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 466/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente, nos termos do Parecer da Consultoria Técnica de fls. 07 a 15-TC, que: **havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais, sendo que a operacionalização das**



técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados por leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo. Após as anotações de praxe archive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal." (Grifo nosso)

104. A transposição, o remanejamento e a transferência não foram tratados na Lei nº 4.320/1964 pois sua previsão originou-se na Constituição Federal, que é posterior à citada lei. Quando se verifica o texto constitucional, nota-se que foram vedados a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, conforme art. 167, VI.

105. Ocorre que essa autorização legislativa não pode ser genérica e inserida na Lei Orçamentária Anual, ao passo que o art. 165, § 8º foi taxativo ao estipular que a LOA apenas conterá a previsão de receita e a fixação de despesa, excetuando apenas a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita. Não houve, pois, qualquer menção à transposição, remanejamento e transferência.

106. 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.

107. 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.

108. 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.)

109. No caso em apreço, embora a abertura de Créditos Adicionais Suplementares com alteração do Órgão, configurando remanejamento, abertura de Créditos Adicionais Suplementares com alteração da Categoria Econômica, configurando transferência e a abertura de Créditos Adicionais Suplementares com alteração da Programação Orçamentária, ou seja, com alteração do programa e/ou do projeto/atividade, configurando transposição, tenham a Lei nº 2509/2022 como lei autorizativa, esta não contém autorização para tais alterações. No entanto, igualmente irregular é a ausência de previsão legislativa específica e individualizada.

110. 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.

111. Assim, a operacionalização de transposição, remanejamento e transferência dar-se-á mediante autorização legislativa específica e efetivação por decreto do Poder Executivo, à semelhança de créditos adicionais, embora se trate de motivações distintas. A matéria já foi objeto de debate neste Tribunal de Contas e a orientação foi assentada na Resolução de Consulta nº 44/2008 e súmula nº 20, já transcritas acima. Assim, entende-se pela **manutenção da irregularidade FB10**.

112. Considerando que a gestão entendeu correta sua conduta, faz-se necessário expedir **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 2º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das presentes contas, determine ao Chefe do Executivo que observe a orientação deste Tribunal de Contas proferida na Resolução de Consulta nº 44/2008 e súmula nº 20, abstendo-se de prever na Lei Orçamentária Anual autorização genérica para transposição, remanejamento e transferência de recursos, devendo ser publicada lei específica e individualizada para cada necessidade.

2.2.1. Execução orçamentária

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



Quociente de execução da receita – 0,9124	
Valor líquido previsto: R\$ 166.517.942,36 (exceto receita intraorçamentária)	Valor líquido arrecadado: R\$ 151.940.154,40 (exceto receita intraorçamentária)

Quociente de execução da despesa – 0,9029	
Valor autorizado: R\$ 172.280.802,75 (exceto despesa intraorçamentária)	Valor executado: R\$ 155.564.050,80 (exceto despesa intraorçamentária)

114. O quociente de execução da receita indica que a arrecadação foi menor que a prevista, constituindo **déficit de arrecadação**.

115. O quociente de execução da despesa indica que a despesa realizada foi menor que a autorizada, indicando **economia orçamentária**.

116. 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\$ 147.870.721,61
Despesa realizada ajustada	R\$ 153.463.72,26
Despesa créditos adicionais (superávit financeiro)	R\$ 8.811.954,72
Resultado Orçamentário	R\$ 3.218.950,07

117. 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 1,0209**.

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

119. 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.



120. 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.

121. 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”.

122. 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 diferença²:

(...) 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 superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior pode ser utilizado como fonte de recurso para créditos adicionais.

123. Consoante entendimento exposto no MCASP, 9ª edição, o superávit financeiro de exercícios anteriores³:

(...) 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.)

124. 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

2 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/superavit_financeiro. Acesso em: 1º de agosto de 2023.

3 Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em 2 de agosto de 2023.



considerar o somatório das receitas arrecadadas e das despesas realizadas.

125. Menciona-se, ainda, que a despeito de existir tipo específico previsto no Manual de Classificação das Irregularidades⁴ 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.

126. 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.

127. 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 Barra do Bugres, no exercício de 2022, incorrido em déficit de execução orçamentária, pois o confronto entre a despesa realizada ajustada e a receita arrecadada ajustada demonstrada um resultado negativo de (-) R\$ 5.593.004,65.**

128. Desse modo, mostra-se necessário dar ciência à atual gestão da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, 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.

⁴Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/tcemt-classificacao-de-irregularidades-5aedicaopdf/57359>. Acesso em: 2 de agosto de 2023.



2.2.2. Restos a pagar

129. Com relação à **inscrição de restos a pagar** (processados e não processados), a Secex verificou que, no exercício de 2022, houve inscrição de R\$ 6.465.286,36, enquanto o total de despesa empenhada alcançou o montante de R\$ 162.193.370,99.

130. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos a pagar R\$ 0,04.**

131. 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\$ 1,61 de disponibilidade financeira, ou seja, há recursos financeiros suficientes para pagamento dos restos a pagar.**

2.2.3. Situação financeira

132. 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

133. No que se refere à dívida pública, o **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,0053. 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.

134. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** foi de 0,0249, 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



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

136. 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\$ 92.400.037,60 Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 89.888.627,57			
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Aplicado	Percentual
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	R\$ 26.604.768,93	28,79%
Saúde	15% (artigos 158 e 159, CF/88, c/c art. 198, § 2º, CF/88)	R\$ 32.984.178,94	36,69%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 25.947.220,17			
FUNDEB (Lei nº 1.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	70% (EC 108/2020, Lei nº 14.113/2020, art. 26)	R\$ 24.022.288,97	92,58%
Gastos com Pessoal (art. 18 a 22 LRF) – RCL R\$ 139.623.353,87			
Poder Executivo	54% (máximo - Art. 20, III, "b", LRF)	R\$ 80.286.331,01	57,50%
Poder Legislativo	6% (máximo) (art. 20, III, "a", LRF)	R\$ 2.973.022,86	2,12%

137. Depreende-se que o governante municipal **cumpriu** os requisitos constitucionais na aplicação de **recursos mínimos para a saúde e a educação**. No entanto, **não cumpriu o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**, sendo classificada a seguinte irregularidade:

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000). **1.1)** No exercício de 2022 as Despesas com Pessoal do Poder Executivo alcançaram o equivalente a 57,50% da RCL, extrapolando ao limite máximo de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20. inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000). - Tópico - 6.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

138. Apontou a Secex que em resposta ao Ofício Circular nº



1/2023/2ªSECEX, a Prefeitura Municipal de Barra do Bugres declarou haver despesas com contratações de Cooperativas, OSCIP e OS referentes à mão-de-obra que se enquadram no conceito de gasto com pessoal, no montante de R\$ 17.495.028,20 pagos no exercício de 2022, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Credor	Total Pago em 2022	Valor Ref. Terceirização de M.O.
Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires	7.975.239,48	7.662.612,86
Instituto Maria Schmitt de Desenvolvimento de Ensino, Assistência e Saúde do Cidadão - IMAS	3.141.166,20	201.664,80
Organização da Sociedade Civil Instituto Tupã	8.583.649,23	6.885.281,21
Solução Terceirização e Serviços Ltda	5.790.316,57	2.145.164,41
Vale Serviços e Limpeza - Eireli	1.099.968,60	600.304,92
TOTAIS	26.590.340,08	17.495.028,20

Fonte: relatório técnico preliminar – doc. nº 209717/2023 – fl. 57

139. A **defesa** aduz que a LRF exige apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado, conforme dispõem decisão do TCU que afasta a tese de inclusão das despesas com contratos de gestão (termos de parcerias) firmados, conforme trecho do voto do Relator no processo TC 023.410/2016-7:

"Embora, na prática, o TCU tenha observado, em várias situações, a contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, tal fato não é motivo legítimo para que o instrumento seja tratado como se terceirização o fosse. Se bem utilizado, o contrato de gestão celebrado com organizações sociais pode e deve trazer benefícios"

Fonte: defesa – doc. nº 224559/2023 – fl. 8

140. Aduz que a terceirização implica em contrato de prestação de serviços firmados entre o locatário da atividade (Poder Público) e locador (empresa intermediadora de mão-de-obra), qualificado como contrato administrativo, regulado pela Lei 8.666/93 sob a natureza de contrato de serviço, de modo que o pagamento efetuado pelo locatário da atividade é direcionado à empresa prestadora do serviço,



e não aos empregados, não havendo, assim, despesa com pessoal, mas a contratação de empresa para fim de ser prestado determinado serviço.

141. Em **relatório técnico de defesa**, a Secex afirma que a defesa tenta descaracterizar a classificação do valor adicionado às despesas com pessoal, argumentando que esses valores pagos são referentes a “despesas com contratos de Gestão (termos de parcerias)” e, conforme entendimento do TCE não podem ser computados como despesas com pessoal.

142. Reanalizando o objeto dos contratos celebrados pela Prefeitura com as Cooperativas, OSCIP e OS, a equipe de auditoria verificou que apenas a Organização Social Instituto Maria Schmitt de Desenvolvimento de Ensino, Assistência e Saúde do Cidadão – IMAS, são contratos de gestão (termo de contrato de gestão 101/2022 – objeto: gerenciamento operacionalização e a execução das atividades da Unidade de Pronto Atendimento de Barra do Bugres e termo de contrato de gestão 102/2022 – objeto: gerenciamento, operacionalização e execução das atividades do Hospital Maternidade de Barra do Bugres).

143. Desse modo, retificou o valor inicialmente lançado na tabela (R\$ 17.495.028,20) como despesas com pessoal, para excluir o valor de R\$ 201.664,80 pago ao IMAS, de modo que o valor de despesas com pessoal passou a ser R\$ 17.293.363,40, o gasto total com pessoal passou para R\$ 80.084.666,21 que representa 57,36% da RCL.

144. Reafirma que os demais instrumentos firmados pela Prefeitura de Barra do Bugres foram incluídos nos gastos com pessoal por se tratar de contratações de terceirização de mão-de-obra que substituíram servidores e empregados públicos, de acordo com a indicação da existência de cargos iguais ou semelhantes na resposta apresentada pelo Gestor ao Ofício Circular nº 1/2023/2ªSECEX e comparação feita entre os cargos contratados e os Definidos no Plano de Cargos Carreiras e Salário, à luz do que orienta o item 3 da decisão do TCU, citada pela Defesa, que se transcreve:



O artigo 18, § 1º, da LRF e o art. 105 da LDO 2016 exigem apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado.

145. Do exposto, considerou mantido o apontamento passando a contar com a seguinte redação:

1.1) No exercício de 2022 as Despesas com Pessoal do Poder Executivo alcançaram o equivalente a 57,36% da RCL, extrapolando ao limite máximo de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000).

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

147. Como se pode verificar, o Poder Executivo extrapolou o seu limite máximo de gastos com pessoal em 3,50%, descumprindo o que estabelece o art. 20, III, "b", da LRF.

148. Como bem exposto pela Secex, conforme a confrontação dos objetos das despesas apresentadas com a composição do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município, **constatou-se que são relativas às substituições de servidores e empregados públicos, pois, que correspondem ao pagamento de serviços prestados por pessoas jurídicas com o intuito de oferecer força de trabalho ao Município de Barra do Bugres, e com a finalidade de executarem atividades que deveriam ser desenvolvidas, em regra, por servidores públicos, tendo em vista tratarem-se de atividades típicas, permanentes e finalísticas.**

149. Dessa forma, essas avenças constituem-se em terceirizações de mão-de-obra que se enquadram no conceito de DTP, nos termos estabelecidos no artigo 18, § 1º, da LRF.

150. Ademais, é de suma importância registrar que, no **Parecer Prévio que apreciou as Contas Anuais de Governo do exercício de 2019 (Parecer Prévio nº 111/2021 – processo TCE-MT nº 8.843-9/2019, exarado em 01/07/2021)**, após a



devida análise do contraditório, o Exmo. Senhor Conselheiro Relator concluiu que a gestão do Município de Barra do Bugres/MT havia aplicado o percentual de 54,86% do total da RCL nas Despesas Totais de Pessoal do Poder Executivo, mantendo a irregularidade apontada em face do extrapolamento ao limite máximo fixado no art. 20. inciso III, "b", da LRF.

151. No voto-condutor do referido Parecer Prévio, o Conselheiro Relator entendeu que os Termos de Parcerias firmados pelo Município de Barra do Bugres/MT com OSCIP tratava-se de “hipóteses em que a terceirização consiste na substituição de servidores e empregados públicos”.

152. Situação idêntica foi verificada no **Parecer Prévio que apreciou as Contas Anuais de Governo do exercício de 2020 (Parecer Prévio nº 209/2021-TP – processo TCE-MT nº 10.081-1/2020)**, onde os gastos com pessoal atingiram o equivalente a 56,97% da RCL. No entanto, diversamente do posicionamento do MPC, o voto-condutor afastou a irregularidade seguindo a diretriz da Portaria 377/2020 que estendeu até 2021, o prazo para não se considerar no cálculo das despesas com pessoal, os gastos com Organizações da Sociedade Civil.

153. Mesmo diante do posicionamento, o Conselheiro Relator entendeu como medida prospectiva no sentido de evitar ao máximo a ocorrência da irregularidade, **recomendar** a atual gestão que adote as medidas necessárias para equacionar os gastos e a arrecadação, e assim, garantir que sejam respeitados os limites prudencial e máximo para gastos com pessoal do Poder Executivo e do Município.

154. Por fim, no exercício de 2021, extrai-se do relatório técnico preliminar que foi apontada a irregularidade MB01_ PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_01. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas, quando constatado que a Prefeitura Municipal de Barra do Bugres não respondeu ao Ofício nº 67/2022 expedido pela SECEX competente referente a realização ou não de despesas com contratações de Cooperativas, OSCIP, OS referentes à mão-de-obra que se enquadram no conceito de gasto com pessoal.



155. Denota-se que no **Parecer Prévio que apreciou as Contas Anuais de Governo do exercício de 2021 (Parecer Prévio nº 190/2022-TP – processo TCE-MT nº 41.248-1/2021)** a análise quanto os desdobramentos da irregularidade deveriam ser analisados em procedimento próprio, conforme determinado:

e deixa de analisar as irregularidades CB02 (item 3.1, CB07 (itens 4.1 e 4.2), por entender que são decorrentes das ações operacionais de responsabilidade do contador e de outros colaboradores internos, bem como as irregularidades descritas nos itens FB02 (item 5.1), MB01 (item 8.1) e MB02 (item 9.1), tendo em vista a necessidade de identificar os responsáveis por cada uma delas em procedimento de fiscalização próprio (RNI), uma vez que Maria Azenilda Pereira, vice-prefeita, assumiu o controle do Poder Executivo Municipal em 17-12-2021 e permaneceu nele até 31-12-2021, conforme explicitado pelo supervisor da 2ª Secex (Secretaria de Controle Externo deste Tribunal);

156. Em consulta ao Sistema Aplic, até a presente data não se constatou processo de representação interna, decorrente da determinação do Parecer Prévio nº 190/2022-TP, para análise dos gastos com pessoal decorrentes de contratações com cooperativas, Oscip e Os.

157. Por oportuno, vale apresentar o entendimento sedimentado pelo TCU, quanto à inclusão da parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce atividade-fim do ente público nas organizações sociais no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal: Segue o teor:

Acórdão nº 1187/2019 – Plenário
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 2.444/2016-TCU-Plenário, que apreciou Solicitação do Congresso Nacional, no qual se requereu manifestação deste Tribunal acerca da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, especialmente sobre a forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, com



fulcro nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992;
9.2. esclarecer à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que o Acórdão 2.444/2016-Plenário não possui caráter normativo, nem constitui prejudgamento de tese;
9.3. declarar nulos os subitens 9.1.2. a 9.1.5 do Acórdão 2.444/2016-Plenário;
9.4. considerar prejudicados os pedidos da embargante contidos nas alíneas “c” e “d” do parágrafo 21 de sua peça recursal;
9.5. integrar o Acórdão 2.444/2016-Plenário para **informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal; 9.6. (...) (grifou-se)**

158. Ainda nesse sentido, eis o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN acerca da possibilidade/necessidade de haver a inclusão de despesas de “terceirizações” de serviços no agregado da DTP (Manual de Demonstrativos Fiscal, MDF, 8ª edição, página 502; texto reproduzido na 9ª, 10ª e 11ª edições):

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos



com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão. (grifou-se)

159. **Por conseguinte, em sintonia com a Secex, o Ministério Público de Contas entende pela manutenção do achado de auditoria, da natureza gravíssima, ante a reincidência da irregularidade desde o exercício de 2019, que demonstra irresponsabilidade na gestão fiscal do município de Barra do Bugres.**

160. Cabível a expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO-TCE/MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Poder Executivo que, quando dos gastos com pessoal do Poder Executivo, observe o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF.

2.3. Cumprimento das Metas Fiscais

2.3.1. Resultado Primário

161. Com relação ao cumprimento das metas fiscais, a Secex registrou que a meta de resultado primário projetada na LDO-2022 foi de superávit de R\$ 600.000,00, no entanto, o resultado primário apurado ao final do exercício de 2022 foi deficitário de R\$ 994.877,77:

2) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.
2.1) A meta de Resultado Primário projetada na LDO/2022 não foi cumprida. - Tópico - 7.1. RESULTADO PRIMÁRIO



162. Em síntese, a **defesa** alega que o resultado primário e nominal podem ser mensurados por meio da metodologia “abaixo da linha”, que leva em consideração as mudanças no estoque da dívida consolidada líquida, ou “acima da linha” que analisa as causas dos desequilíbrios feita a partir dos componentes do resultado (receitas e despesas orçamentárias).

163. Argumenta que a LDO/2022 estabeleceu a meta de superávit primário em R\$ 600.000,00 e na análise do RREO 6º bimestre/2022 (Siconfi/STN) observou que o valor apurado no critério “acima da linha” foi de um resultado deficitário primário de R\$ 1.301.208,94, conforme demonstra:

Relatório Resumido de Execução Orçamentária	
Prefeitura Municipal de Barra do Bugres - MT (Poder Executivo)	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	
CNPJ: 03607622000172	
Exercício: 2022	
Período de referência: 6º bimestre	
RREO-Anexo 06 Tabela 6.3 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal - Municípios	
Resultado Primário - Acima da Linha	600.000,00
Resultado Primário - Abaixo da Linha	1.301.208,94
RESULTADO PRIMÁRIO - Acima da Linha (000) + (009) - (008) + (004)	-1.301.208,94

Fonte: defesa – doc. nº 224559/2023 – fl. 17

164. Ademais, alega que no mesmo demonstrativo, se apurado do resultado primário com a metodologia “abaixo da linha”, apresentará um resultado primário superavitário na ordem de R\$ 9.469.666,26, portanto, acima da meta estabelecida:

Relatório Resumido de Execução Orçamentária	
Prefeitura Municipal de Barra do Bugres - MT (Poder Executivo)	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	
CNPJ: 03607622000172	
Exercício: 2022	
Período de referência: 6º bimestre	
RREO-Anexo 06 Tabela 6.3 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal - Municípios	
Resultado Primário - Abaixo da Linha	9.469.666,26
Resultado Primário - Acima da Linha	0,00
RESULTADO PRIMÁRIO - Abaixo da Linha (00) + 0008 - (00) + (00)	9.469.666,26

Fonte: defesa – doc. nº 224559/2023 – fl. 17



165. Prossequindo, alega que a diferença entre os dois resultados pode ser parcialmente explicada pelas metodologias de apuração “ajuste metodológico” e a “discrepância estatística”, linha de ajuste para compatibilização dos resultados, que totalizou um valor positivo de R\$ 10.770.875,20 e, ainda, o ajuste de saldos de exercícios anteriores, no valor de R\$ 7.476.000,00.

166. Por fim, requer a reconsideração do apontamento, considerando o ajuste metodológico, a discrepância apurada pelos critérios “abaixo e acima da linha” e comprovado o resultado superavitário do cálculo abaixo da linha.

167. Em relatório de defesa, manteve a irregularidade apontada, pois, em síntese, a meta de resultado primário na LDO é calculada na metodologia “acima da linha”, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, e a verificação do alcance ou não da meta deverá ser realizado também pela metodologia “acima da linha”.

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

169. Como bem argumentado pela equipe de auditoria, o estabelecimento da meta de resultado primário e o resultado primário deverão considerar uma única metodologia em seu cálculo, de modo que o resultado primário deficitário restou demonstrado.

170. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF, visando mitigar os riscos de descumprimento das metas fiscais, estabeleceu em seu art. 9º, que, se ao final de um bimestre for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira, nos montantes necessários para garantir o cumprimento da meta. Portanto, o contingenciamento de despesas é uma alternativa prevista pela LRF para ajustar a execução orçamentária-financeira com vistas ao alcance da meta de resultado primário.



171. No entanto, observa-se que a defesa não buscou demonstrar quaisquer das providências mencionadas no art. 9º para garantir o cumprimento da meta.

172. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** entende que não houve comprovação de que a irregularidade não ocorreu, razão pela qual, nos moldes do entendimento da equipe de auditoria, manifesta-se pela **manutenção da irregularidade (DB99 – item nº 2.1)**, posto que a meta de resultado primário não foi atingida e não foram tomadas medidas previstas na LRF.

173. Por fim, cabe expedição de **recomendação (DB99 – item nº 3.1)** ao atual gestor que no caso de ao final de um bimestre a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, promova a limitação de empenho e movimentação financeira, nos 30 dias subsequentes, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, conforme art. 9º da LRF.

2.3.2. Audiências Públicas para avaliação das Metas Fiscais

174. 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

175. 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).

176. 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.

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

2.5. Prestação das Contas Anuais de Governo

178. 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.

179. 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

180. 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.

181. 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).

182. 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.

183. 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.

184. Verifica-se que, no exercício de 2021, o IGFM Geral de Barra do Bugres foi de 0,61, recebendo nota B (Boa Gestão), o que lhe garantiu a 97ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

2.7. Providências adotadas com relação às recomendações de exercícios anteriores

185. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que, nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2021 (**Processo nº 412481/2021**), este TCE/MT emitiu o **Parecer Prévio nº 190/2022**, favorável à aprovação, em 22/11/2022, sem tempo hábil para análise nas presentes contas. Já nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2020 (**Processo nº 100811/2020**), este TCE/MT emitiu o **Parecer Prévio nº 209/2021**, favorável à aprovação, com as seguintes recomendações:

Determinação (exercício de 2020)	Situação Verificada
I – abstenha-se, segundo o disposto no art. 42 da LRF, de incrementar despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem que haja disponibilidade financeira para custeá-las nas respectivas fontes, atendendo para aquelas em que os recursos são vinculados;	Considerando que o exercício de 2022 não se trata de final de mandato, considera-se cumprida a determinação
II - proceda segundo o princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do rt. 1º da LRF), o controle das receitas e das despesas, mediante exame	Considerando o achado 2.1, a determinação NÃO foi cumprida.



atento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, adotando, se necessário em caso de aumento de gastos e de queda das receitas previstas, especialmente as de transferências correntes, que constituem o maior parte da receita do Município, medidas efetivas à luz da prescrição do art. 9º da LRF, para se evitar que o resultado orçamentário se apresente deficitário ao final do exercício financeiro, e com vistas à assegurar que hajam disponibilidades financeiras para custear despesas inscritas em Restos a Pagar nas fontes até 31/12, garantindo assim, o equilíbrio das contas públicas;	
III - divulgue em meio eletrônico de acesso público todas as informações exigidas pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal em tempo hábil a cumprir com a transparência, em especial a LDO e seus anexos;	Determinação cumprida.
IV - realize audiências públicas durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, disponibilizando suas atas ao Tribunal de Contas do Estado;	Determinação cumprida.
V - observe e cumpra as metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para se definir a resultado primário que constará do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;	Este item não foi objeto de avaliação.
VI - acompanhe o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, comparando as receitas de capital realizadas com as previstas para o período, adotando, se necessário em caso de aquelas apresentarem baixa efetividade, as medidas previstas no artigo 9º, §§ 1º, 2º e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de assegurar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, e os custos ou resultados dos programas na gestão orçamentária;	Considerando o achado 2.1, a determinação NÃO foi cumprida.
VII - abstenha-se de abrir créditos adicionais sem recursos correspondentes e de promover o empenho de despesas a partir destes, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos arts. 43 e 59 da Lei 4.320/64;	Considerando os achados 4.1 e 4.2, a determinação NÃO foi cumprida.
VIII - realize, à luz do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação, em cada fonte, mês a mês, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, possa, então, promover abertura de créditos adicionais;	Considerando os achados 4.1 e 4.2, a determinação NÃO foi cumprida.
IX - elabore as Peças de Planejamento em conformidade com os preceitos constitucionais e legais, especialmente no tocante ao Anexo de Metas Fiscais da LDO;	Este item não foi objeto de avaliação.
X - publique as alterações orçamentárias e as demonstrações contábeis também na imprensa oficial e não só no Portal Transparência, haja vista que as formas de publicação não são alternativas, mas, sim, cumulativas;	Determinação cumprida.
XI - abstenha-se de inserir na Lei Orçamentária Anual autorização prévia para transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria a outra, em cumprimento ao artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal e à Súmula n. 20, do TCE/MT;	Considerando o achado 6.1, a determinação NÃO foi cumprida.
XII - apure, por meio de procedimento administrativo próprio, os juros e multas oriundos do atraso no recolhimento das contribuições	Tendo em vista que não foi protocolado nenhum processo de



previdenciárias patronais, dos meses de março a agosto de 2020, o eventual danos ao erário, a responsabilização de quem deu causa ao atraso, bem como apurar a legalidade do Acordo de Parcelamento nº 494/2020 ante a ausência de comprovação da motivação adequada para a efetiva suspensão do recolhimento do período ora analisado.	Tomada de Contas neste TCE/MT no exercício de 2022, considera-se que a determinação NÃO foi cumprida.
Recomendação (exercício de 2020)	Situação Verificada
I - adote as medidas necessárias para equacionar os gastos e a arrecadação, e assim, garantir que sejam respeitados os limites prudencial e máximo para gastos com pessoal do Poder Executivo e do Município;	Considerando o achado 1.1, a recomendação NÃO foi atendida.
II - determine às áreas de Administração, Planejamento e Contadoria do Município para que implementem ou ultimem as providências necessárias ao cumprimento tempestivo dos prazos-limites vincendos estabelecidos no Anexo Única da Portaria STN nº 548/2015, quanto ao Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PCP).	Este item não foi objeto de avaliação

186. Com relação às 12 determinações do exercício de 2020, tem-se que: **02 não foram objeto de análise (V e IX), 04 foram cumpridas (I, III, IV e X), e somente 06 não foram cumpridas (II, VI, VII, VIII, XI e XII).** No que se refere às **2 recomendações do exercício de 2020**, tem-se que: **01 não foram objeto de análise (II) e 01 foi cumprida (I).**

2.8. Regime Previdenciário

187. Da análise da previdência social dos servidores efetivos do **Município de Barra do Bugres**, a Secex verificou que estão vinculados ao **Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Barra do Bugres** e os demais ao RGPS, tendo concluído pela adimplência das contribuições previdenciárias dos segurados e patronais devidas ao RPPS, bem como pela inexistência de acordos de parcelamento, tendo sido emitido Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) pelo MPAS ao RPPS – art. 7º, Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 204/08.

188. Dessa forma, percebe-se que a equipe de auditoria não verificou irregularidades quanto ao regime previdenciário do município.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL



3.1. Análise global

189. **No exercício de 2022, conforme relatado, houve o descumprimento de parte significativa das determinações e recomendações do TCE do exercício de 2020, as quais várias foram novamente apontadas nas presentes contas.**

190. O índice **IGFM** para o exercício de 2021 foi de 0,61, recebendo nota B (Boa Gestão), o que lhe colocou na 97ª posição do ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

191. A **Secex e o MPC** consideraram **sanadas as irregularidades FB02 – item nº 3.4 e 3.5** (abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa), **FB03 – item nº 4.2** (abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes) e **mantidas as demais irregularidades.**

192. 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.** No entanto, **não respeitou o limite máximo de gastos com pessoal** do Poder Executivo, mesmo diante da reiterada constatação de contratações de cooperativas, Oscip e OS para substituição de servidores durante a gestão da responsável, o que culmina na reprimenda do Tribunal de Contas.

193. 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 Barra do Bugres**, a manifestação do **Ministério Público de Contas** encerra-se com o **parecer CONTRÁRIO à aprovação das presentes contas de governo, com recomendações e ressalva.**

4. CONCLUSÃO

194. 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 contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres**, referente ao **exercício de 2022**, sob a gestão do **Sr. Maria Azenilda Pereira**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 172 do Regimento Interno TCE/MT (Resolução nº 16/2021);

b) pelo **saneamento das irregularidades FB02 – item nº 3.4 e 3.5** (abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa), **FB03 – item nº 4.2** (abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes);

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) 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 (**FC13 – item nº 6.1**);

c.2) se abstenha de abrir créditos adicionais sem a devida autorização legislativa, devendo prestar obediência aos princípios da legalidade e publicidade, inscritos de forma expressa nos arts. 37, *caput* e 167, V, da CRFB/1988, assim como no art. 42, da Lei nº 4.320/1964 (**FB02**);

c.3) se abstenha de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver saldos suficientes nas fontes de recursos, em observância ao art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 167, incisos V, da CF/88 (**FB03**);



c.4) observe a orientação deste Tribunal de Contas proferida na Resolução de Consulta nº 44/2008 e súmula nº 20, abstendo-se de prever na Lei Orçamentária Anual autorização genérica para transposição, remanejamento e transferência de recursos, devendo ser publicada lei específica e individualizada para cada necessidade **(FB10)**;

c.5) quando dos gastos com pessoal do Poder Executivo, observe o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF **(AA04)**;

c.6) no caso de ao final de um bimestre a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, promova a limitação de empenho e movimentação financeira, nos 30 dias subsequentes, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, conforme art. 9º da LRF **(DB99 – item nº 3.1)**;

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 Barra do Bugres** 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, 29 de agosto de 2023.

(assinatura digital)⁵

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.