



<b>PROCESSO N.º</b>	<b>8.9710/2022</b>
<b>DATA DO PROTOCOLO</b>	<b>12/04/2023</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA</b>
<b>PREFEITO</b>	<b>JOÃO MACHADO NETO</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022</b>
<b>RELATOR</b>	<b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>

## Sumário

II.	RAZÕES DO VOTO .....	3
1.	ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO.....	4
1.1.	IRREGULARIDADE DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99.....	6
1.1.1.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX .....	6
1.1.2.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	6
1.1.3.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	6
1.1.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	6
1.1.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	6
1.2.	IRREGULARIDADE: FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03.....	9
1.2.1.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX .....	10
1.2.2.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	10
1.2.3.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	11
1.2.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	13
1.2.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	13
1.2.6.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX .....	17
1.2.7.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	18
1.2.8.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	19
1.2.9.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS .....	19
1.2.10.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	19
1.3.	IRREGULARIDADE: FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99.....	20
1.3.1.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX .....	21
1.3.2.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	22
1.3.3.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	22
1.3.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	22
1.3.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	24
1.4.	IRREGULARIDADE: MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_MODERADA_02.....	27
1.4.1.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX .....	27
1.4.2.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	28
1.4.3.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	29
1.4.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	29





1.4.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR .....	29
1.5.	IRREGULARIDADE: MC03 PRESTAÇÃO DE CONTAS _MODERADA_03.....	31
1.5.1.	ANÁLISE PRELIMINAR DA SECEX .....	31
1.5.2.	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA.....	32
1.5.3.	MANIFESTAÇÃO DA SECEX .....	32
1.5.4.	MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) .....	33
1.5.5.	CONCLUSÃO DO RELATOR.....	33
1.	DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS .....	37
1.1.	EDUCAÇÃO - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E O FUNDEB.....	37
1.2.	SAÚDE .....	38
1.3.	GASTOS COM PESSOAL.....	39
1.3.1.	DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO .....	39
1.3.2.	DESPESA COM PESSOAL DO PODER LEGISLATIVO .....	39
1.3.3.	DESPESA TOTAL COM PESSOAL .....	40
1.4.	SÍNTESE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCIPAIS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS .....	41
2.	INVESTIMENTOS .....	44
3.	INDICADOR DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO (IGFM) TCE/MT .....	45
4.	DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO .....	45
III.	DISPOSITIVO DO VOTO .....	46





<b>PROCESSO N.º</b>	<b>8.9710/2022</b>
<b>DATA DO PROTOCOLO</b>	<b>12/04/2023</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA</b>
<b>PREFEITO</b>	<b>JOÃO MACHADO NETO</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022</b>
<b>RELATOR</b>	<b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>

## **II.RAZÕES DO VOTO**

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

71. Na apreciação das Contas Anuais de Governo, este Tribunal analisa a atuação do Executivo Municipal no exercício de suas funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, consoante disposto no art. 3º, § 1º, incisos I a VII, da Resolução Normativa n.º 01/2019 - TCE/MT:

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

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

I – Elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis orçamentárias): Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei

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

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

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





Orçamentária Anual – LOA;

**II** – Previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas;

**III** – Adequação e aderências das Demonstrações Contábeis apresentadas na prestação de contas às normas brasileiras e aos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública;

**IV** – Gestão financeira, patrimonial, fiscal e previdenciária no exercício analisado;

**V** – Cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas;

**VI** – Observância ao princípio da transparência no incentivo à participação popular, mediante a realização de audiências públicas, nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias e na divulgação dos resultados de execução orçamentária e da gestão fiscal; e,

**VII** – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as Contas Anuais de governo dos exercícios anteriores.

## 1. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

72. Em face do acima exposto, procedo à análise dos resultados das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Xavantina, relativas ao exercício de 2022.

73. A Secex, após análise das justificativas apresentadas pelo Sr. João Machado Neto, Prefeito Municipal, concluiu pela manutenção das seguintes irregularidades:

**JOÃO MACHADO NETO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2022 a 31/12/2022**

**1) 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.

1.1) Não houve cumprimento da meta de Resultado Primário fixada na LDO para 2022. - Tópico - 7.1. RESULTADO PRIMÁRIO

**3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação, na fonte 660 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, no valor de R\$ 602,29 (art.167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. II da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

3.2) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de





Superávit Financeiro (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. I da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**4) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

4.1) Autorização na LDO para transposição, remanejamento ou transferência de recursos de um Grupo de Natureza de Despesa/Modalidade de Aplicação para outro sem o estabelecimento de limites. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

4.2) 9.1) Remanejamento, transposição e transferência de créditos orçamentários, no valor total de R\$ 41.503.171,93, sem que a LDO tenha estabelecido limites. - FB10 - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**5) MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_MODERADA\_02.** Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

5.1) A prestação de Contas Anuais de Governo não foi protocolada dentro do prazo regulamentar. - Tópico - 8.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

**6) MC03 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_MODERADA\_03.** Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT).

6.1) Existe divergência entre o valor do orçamento final quando se compara o constante no Balanço Orçamentário da prefeitura com o informado no sistema Aplic. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.

74. Ato contínuo, o Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps emitiu o Parecer Ministerial nº 4.933/2023, opinando pelo saneamento da irregularidade FB02, pela alteração e manutenção da irregularidade FB03 (item 3.1), e pela manutenção das irregularidades FB99, DB99, MC02 e MC03.

75. O prefeito foi notificado a apresentar alegações, porém não se manifestou, razão pela qual, foi dispensado o parecer conclusivo do Ministério Público de Contas.

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





## 1.1. Irregularidade DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_99.

1) **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.

1.1) Não houve cumprimento da meta de Resultado Primário fixada na LDO para 2022. - Tópico - 7.1. RESULTADO PRIMÁRIO

### 1.1.1. Análise Preliminar da Secex

77. A Secex mencionou que a meta fixada, em valores correntes, no Anexo de Metas Fiscais da LDO é de **-R\$ 1.553.000,00** (um milhão, quinhentos e cinquenta e três mil reais), para o exercício de 2022, e o Resultado Primário alcançou o montante de **-R\$ 4.107.952,24** (quatro milhões, cento e sete mil, novecentos e cinquenta e dois reais e vinte e quatro centavos).

78. Com base nisso, destacou que o valor alcançado está acima da meta estipulada na LDO, nos termos do Quadro 11.1 - Resultado Primário constante no Anexo 11 - Metas Fiscais (Resultado Primário e Nominal - Acima da Linha).

### 1.1.2. Manifestação da Defesa

79. A defesa não apresentou justificativa com relação a este apontamento.

### 1.1.3. Manifestação da Secex

80. Em virtude da ausência de defesa a Secex manteve a irregularidade.

### 1.1.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)

81. O MPC em consonância com a Secex, manteve a irregularidade com a emissão de recomendação ao Poder Legislativo nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que seja determinado ao Poder Executivo que aprimore as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município e compatibilizando as metas com as peças de planejamento.

### 1.1.5. Conclusão do Relator

82. Segundo o § 2º, do art. 165 da Carta Magna, “a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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”.

83. As metas fiscais compõem o conteúdo obrigatório da LDO, conforme determinado pelos §§ 1º e 2º, do art. 4º da LRF:

**Art. 4º (...)**

**§1º** Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

**§ 2º** O Anexo conterá, ainda:

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

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

84. Ao exigir que a LDO contenha o anexo de metas fiscais, a LRF pretende induzir os entes públicos a adotarem um planejamento financeiro de longo prazo, a ser apresentado e monitorado perante a opinião pública e o Poder Legislativo.

85. Tão importante quanto as metas em si, é a sua fundamentação, que deve avaliar o cumprimento das metas no ano anterior e apresentar memória de cálculo que evidencie sua consistência com os objetivos da política econômica do ente.

86. A LRF também estabeleceu, no caput do art. 9º, que, em caso de constatação que a receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal ao final de um bimestre, deverá ser promovida a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO.

87. A LRF estabelece dois instrumentos paralelos de promoção da responsabilidade fiscal: os limites e as metas.

88. Os limites são parâmetros estruturais que não devem ser desrespeitados e a sua violação indica comprometimento direto da responsabilidade fiscal. A LRF prevê limites para despesa total com pessoal no art. 19; para dívidas consolidada e mobiliária no art. 30; para operações de crédito no art. 32; e para concessão de garantias no art. 40.

89. De outro norte, as metas apontam níveis ótimos a serem perseguidos de





acordo com a conjuntura econômica. O não cumprimento das metas sinaliza um risco de comprometimento da responsabilidade fiscal, fato a ser considerado na execução do orçamento vigente e na elaboração da lei orçamentária para o ano subsequente.

90. Por serem conjunturais, as metas são revistas anualmente e constam da LDO; enquanto os limites são fixados diretamente pela LRF ou por leis ordinárias e resoluções do Senado Federal e vigoram por prazo indeterminado.

91. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, a meta de resultado primário representa os recursos a serem reservados para o pagamento da dívida.

92. O resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

93. O Poder Executivo tem se valido de dois instrumentos para garantir o cumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO. O primeiro deles é o contingenciamento de despesas, mecanismo ordinário previsto na LRF. O segundo é a própria alteração da meta fiscal durante o exercício financeiro em que se dá sua persecução.

94. Enquanto o primeiro instrumento pode ser implementado por ato próprio, o segundo requer anuênciia do Poder Legislativo, mediante aprovação de projeto de lei específica.

95. É relevante ponderar que a alteração legislativa com vistas a reduzir a meta fiscal do exercício, embora surta o efeito prático de permitir o cumprimento do resultado legalmente autorizado, pode provocar o desarranjo do planejamento fiscal e da própria gestão da dívida pública.

96. Vale lembrar que as metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias; mas, sim, parâmetros de planejamento e transparência a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução





orçamentária.

97. Dessa forma, a princípio, não há sanção específica prevista no ordenamento jurídico para o caso de a meta não ser alcançada. Isso porque as regras vigentes indicam que a meta fixada deve servir como norma programática em matéria orçamentário-financeira; ou seja, como norte à atuação do Poder Executivo.

98. Esse entendimento fica evidenciado quando a LRF determina que o anexo da LDO contenha avaliação do cumprimento das metas do ano anterior e a demonstração do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante a Casa Legislativa. Se o seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada.

99. Outro não poderia ser o entendimento em relação ao resultado primário, uma vez que somente as despesas estão sob controle do poder público. Ainda assim, não se trata de um controle absoluto, pois há despesas obrigatórias (art. 17 da LRF), cuja não realização seria ilegal. As receitas, por outro lado, dependem da conjuntura econômica, que é influenciada por fatores alheios ao controle do ente, tais como o desempenho da economia nacional, intempéries climáticas, entre outros.

100. No caso em tela, a defesa não apresentou qualquer justificativa sobre a irregularidade apontada, e ao final do exercício foi possível apurar o descumprimento das metas de resultado primário proposto, pois a unidade técnica demonstrou que a meta fixada, em valores correntes, no Anexo de Metas Fiscais da LDO foi de **-R\$ 1.553.000,00** (um milhão, quinhentos e cinquenta e três mil reais), para o exercício de 2022, e o Resultado Primário alcançou o montante de **-R\$ 4.107.952,24** (quatro milhões, cento e sete mil, novecentos e cinquenta e dois reais e vinte e quatro centavos).

101. Ante o exposto, mantendo a irregularidade e recomendo ao Legislativo Municipal, que determine ao Chefe do Executivo que avalie os fatores que impediram o atingimento da meta de resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como que fixe novas metas que sejam compatíveis com a nova conjuntura econômica da municipalidade, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT.

## 1.2. Irregularidade: FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03.

3) **FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03.** Abertura de créditos

NF/VDAS/YJM 9





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

**3.1)** Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação, na fonte 660 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, no valor de R\$ 602,29 (art.167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. II da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

### 1.2.1. Análise Preliminar da Secex

102. No que diz respeito ao item 3.1, a Secex constatou que no exercício de 2022, foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação, no valor total de R\$ 29.704.493,14 (vinte e nove milhões, setecentos e quatro mil, quatrocentos e noventa e três reais e quatorze centavos), conforme detalhado no Anexo 1, Quadro 1.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação/Operação de Crédito.

103. Apresentou, ainda, que do total de créditos abertos por excesso de arrecadação, o valor de R\$ 10.057.060,33 (dez milhões, cinquenta e sete mil, sessenta reais e trinta e três centavos) ficou sem cobertura financeira, ou seja, não houve o excesso de arrecadação projetado para a fonte que a prefeitura utilizou para abrir os créditos, conforme quadro seguinte:

CRÉDITO SUPLEMENTAR ABERTO POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO SEM RECURSOS EXISTENTES NAS FONTES				
FONTE	DESCRIÇÃO DA FONTE	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO EXISTENTE	VALOR DO CRÉDITO ABERTO	VALOR DO CRÉDITO SEM COBERTURA
571	Transferências do Estado referentes a Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Educação	-R\$ 1.809.997,06	R\$ 5.812.086,14	R\$ 5.812.086,14
636	Outras Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Saúde	R\$ 873.252,17	R\$ 1.740.224,07	R\$ 866.971,90
660	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	-R\$ 455.485,04	R\$ 602,29	R\$ 602,29
701	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estados	-R\$ 261.885,50	R\$ 3.377.400,00	R\$ 3.377.400,00
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 10.057.060,33</b>

### 1.2.2. Manifestação da Defesa

104. O gestor alegou que a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação nas fontes 571, 636 e 701, foram feitos com base em estimativas de





recebimento de convênios com a União e com o Estado.

105. Afirmou que, nos anexos 3 a 13 da defesa, pode ser evidenciado que os créditos adicionais foram abertos para a realização das respectivas licitações e agilidade na execução dos projetos relacionados aos convênios, sendo que os anexos 3 e 4 da defesa referem-se a fonte 571, os anexos 5 e 6 referem-se a fonte 636, e os anexos 7 a 13 são relativos à fonte 701.

106. Justificou que, para realização dos convênios com a União, no geral, para efeitos de pagamentos, a Prefeitura precisa apresentar o processo de captação com a inclusão da dotação orçamentária disponível para recepcionar o recurso.

107. Complementou seus argumentos com o exemplo do convênio referente a ampliação do sistema de abastecimento de águas em áreas rurais, constantes dos anexos 5 e 6 da defesa, para o qual havia previsão inicial de recebimento das receitas em 2022, mas parte dela foi recebida em 2023.

108. Alegou que não foram realizadas despesas (nem a realização de empenhos), relativos aos créditos abertos, tendo em vista que os convênios não foram efetivados como planejado.

109. Argumentou que não houve realização de despesas relativas a créditos adicionais por conta de recursos inexistentes e, também, não houve descumprimento do art. 167, II e V da CF e do Art. 43, §1º, I da Lei n.º 4.320/64, em virtude do saldo aberto por esses créditos adicionais, os quais não tiveram as despesas executadas.

110. Citou o Processo n.º REC-03/00068565 da Prefeitura Municipal de Itainópolis/SC, analisado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, no qual foi acatada a solicitação da defesa e o afastamento de irregularidade semelhante a que está sob análise, tendo em vista a não realização das despesas relativas aos créditos adicionais.

### **1.2.3. Manifestação da Secex**

111. A Secex analisou os argumentos e documentos encaminhados pelo gestor e concluiu o que se transcreve:

- 1) a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes na fonte 571 - Transferências do Estado referentes a Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Educação, no valor de R\$ 5.812.086,14 (cinco milhões, oitocentos e





doze mil, oitenta e seis reais e quatorze centavos) foram encaminhados pelo gestor, extratos do SIGCON no qual demonstram que foram firmados dois convênios com a Secretaria de Estado de Educação, sendo um no valor de R\$ 3.136.365,09 (três milhões, cento e trinta e seis mil, trezentos e sessenta e cinco reais e nove centavos) (doc. digital nº 224952/2023, fl. 36), e outro no valor de R\$ 2.689.853,11 (dois milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e três reais e onze centavos) (doc. digital nº 224952/2023, fl. 38), esclarecendo, assim, a abertura de créditos adicionais na fonte 571;

2) abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes na fonte 636 - Outras Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Saúde, no valor de R\$ 866.971,90 (oitocentos e sessenta e seis mil, novecentos e setenta e um reais e noventa centavos). O gestor encaminhou extrato de Convênio firmado com o Ministério das Cidades (doc. digital nº 224952/2023, fl. 44), cuja parcela é no valor de R\$ 873.252,17 (oitocentos e setenta e três mil, duzentos e cinquenta e dois reais e dezessete centavos);

3) abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes na fonte 701 - Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estados no valor de R\$ 3.377.400,00: foram encaminhados pelo gestor os seguintes extratos de Convênio:

a) Convênio firmado com a Secretaria de Estado de Cultura, Esporte e Lazer, no valor de R\$ 188.154,00 (doc. digital nº 224952/2023, fl. 46);

b) Convênio firmado com a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar, no valor de R\$ 2.633.685,78 (doc. digital nº 224952/2023, fl. 50);

c) Convênio firmado com o Fundo de Desenvolvimento Desportivo, no valor de R\$ 287.000,00 (doc. Digital nº 224952/2023, fl. 55);

d) Convênio firmado com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico no valor de R\$ 325.000,00 (doc. digital nº 224952/2023, fl. 57);

e) Convênio firmado com a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar, no valor de R\$ 47.515,00 (doc. digital nº 224952/2023, fl. 59); e,

f) Convênio firmado com a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, no valor de R\$ 283.840,00 (doc. Digital nº 224952/2023, fl. 68);

4) abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes na fonte 660 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, no valor de R\$ 602,29: o gestor alega que não houve realização de despesas relativas a créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, isto é, os créditos adicionais abertos não foram utilizados por meio de empenhos e da execução das despesas.

112. Por fim, constatou que houve abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, apenas na fonte 660 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, no valor de **R\$ 602,29** (seiscientos e dois reais e vinte e nove centavos), motivo pelo qual sugeriu que a irregularidade seja mantida.





#### 1.2.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)

113. O MPC expôs que o gestor, por meio de documentos, conseguiu provar que apenas na fonte 660 houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes.

114. Expôs ainda que cabe a administração realizar acompanhamento mensal dos créditos adicionais e adotar as medidas concretas e eficazes para o ajuste, e de limitação de despesas, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas.

115. Destacou o entendimento da Resolução de Consulta nº 26/2015-TP, deste Tribunal de Contas e manteve a irregularidade, sugerindo recomendação ao Poder Legislativo Municipal, para que determine ao Poder Executivo que realize acompanhamento mensal efetivo das receitas, com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais, estão se concretizando ao longo do ano, de modo que possam ser adotadas as medidas de ajuste para manutenção do equilíbrio das contas públicas.

#### 1.2.5. Conclusão do Relator

116. É indispensável arrazoar que, os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, conforme conceito trazido pelo art. 40 da Lei n.º 4.320/1964.

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

118. A Lei n.º 4.320/1964, em seu art. 43, dispõe que:

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

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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

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

**§ 2º** Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.





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

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

119. Ocorre que, ao nos reportarmos com o disposto no parágrafo terceiro do artigo 43, da Lei nº 4.320/1964, é preciso observar o contexto de todo o conteúdo. Vejamos: “**Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício**”.

120. Como se vê, quando o legislador menciona que a suplementação por excesso de arrecadação decorre das diferenças acumuladas mês a mês e que também deve ser considerada a tendência do exercício, estamos diante de dois fatos.

121. O primeiro, um fato conhecido, que é o excesso já contabilizado até o momento em que se faz a suplementação; e o segundo, o fato que decorre de uma estimativa com a tendência crescente da economia.

122. A tendência da qual se fala, decorre de cálculos estatísticos com base na economia e deve ser analisada sob a égide da economia local; da economia estadual e da economia geral do país.

123. Nessa senda, os departamentos auxiliares da gestão deverão efetuar mensalmente na contabilização das receitas, por fonte, a fim de constatar a necessidade ou não de suplementação, com base na média do que foi arrecadado no período de doze meses.

124. No cálculo da tendência do exercício, cujo objetivo é o resultado mais próximo da realidade, o município também deve levar em conta a matriz econômica do seu território, o que está movimentando sua economia e o que poderá interferir no seu crescimento, além do que, a busca em conveniar com outros entes da federação (União e Estado).

125. Também deverá analisar qual é a projeção de arrecadação de receitas próprias (com base principalmente no crescimento do setor de serviços e planta urbana)? como está o mercado imobiliário e rural da sua planta? qual é o possível crescimento da economia





estadual para estimar o valor da quota parte do Estado na participação do recolhimento do ICMS e IPVA? a tendência de crescimento da economia do país, principalmente, para que, se isso estiver ocorrendo, o município possa pleitear uma melhor participação na arrecadação dos impostos perante à esfera estadual e federal (IR/IPI/ITR, FEX), etc..

126. Dentre as cautelas na projeção do excesso, está a consulta junto ao Estado, sobre leis que tenham sido publicadas para suplementar o orçamento estadual no exercício, a fim de extrair do valor da suplementação a fonte suplementada pelo Estado, pois, sendo a suplementação originária do ICMS, há condições de o município calcular o valor presumido do seu excesso de arrecadação para abertura de suplementação, decorrente da quota parte do imposto referido.

127. Nessa via, comprehendo que no sistema de contabilidade, as previsões orçamentárias devem respeitar as devidas classificações legais, uma vez que o mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária. E o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso possui posicionamento pacífico acerca do excesso de arrecadação:

Resolução de Consulta n.º 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.

1.O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei n.º 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC n.º 101/2000).

2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei n.º 4.320/64).

3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.

4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.

5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

6. A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de





despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.<sup>177</sup> Esta decisão também consta do assunto “Contabilidade”.<sup>196</sup> TCE-MT – Consolidação de Entendimentos Técnicos –11ª Edição.

7. Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei n.º 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos.

8. As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168).

9. Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias.

10. É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação da receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF).

11. A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

128. Como não bastasse, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (8ª edição, p. 134) estabelece que o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário, e dispõe que o controle por fonte/destinação de recursos contribui para o atendimento do parágrafo único do art. 8º e do art. 50, I, ambos da LRF, os quais discorrem sobre a vinculação de recursos e sua aplicação para os fins aos quais foram previstos.

129. No caso em exame, a defesa requereu que sejam considerados os cuidados adotados pelo município quanto a existência de objeto pactuado nas fontes de convênio que geraram expectativa de excesso, e que não houve a utilização de orçamento mediante a inexistência de déficit financeiro nas respectivas fontes de recurso, ou ainda a ocorrência de déficit orçamentário no orçamento geral.

130. Neste caso, a defesa conseguiu demonstrar a Secex os fatos relacionados as fontes indicadas como deficitárias, de forma a afastar a irregularidade levantada, já que além de ter ocorrido a frustração das receitas de convênios, não houve execução orçamentária dos valores suplementados, ou seja, a efetivação da despesa sem lastro financeiro.





131. A meu ver, por se tratar de fontes sobre as quais o município projeta recebimentos, que podem se concretizar ou não, a abertura de crédito por excesso de arrecadação é uma realidade necessária à captação de recursos e a celebração de convênios com a União e o Estado

132. Muito embora tenha havido a abertura dos créditos mencionados, sem os “recursos necessários”, não há que se falar em afronta ao artigo 167, II, da Constituição Federal, quanto a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários, porque não há registros nos autos de movimentação de empenhos que comprometam as referidas fontes de recursos e as contas municipais.

Art. 167. São vedados:

(...)

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

Nesse sentido, a irregularidade descrita não deve ser mantida. E, apesar de a Secex ter feito observações importantes, saliento que não houve o lançamento de empenhos que comprometessem o valor excedente e afasto a irregularidade

133. Sendo assim, afasto a irregularidade apontada. E, apesar de a Secex ter feito observações importantes, reitero que não houve o lançamento de empenhos que compromesessem o valor excedente aberto nos créditos adicionais.

**3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

**3.2)** Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, § 1º, inc. I da Lei nº 4.320/1964). - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

#### 1.2.6. Análise Preliminar da Secex

134. Quanto ao **item 3.2**, a Secex apontou que o município abriu crédito por superávit financeiro à conta de recursos inexistentes no valor de R\$ 261.962,33 (duzentos e sessenta e um mil, novecentos e sessenta e dois reais e trinta e três centavos), conforme o Quadro 1.2 - Superávit Financeiro Exercício Anterior X Créditos Adicionais Financiados por Superávit.





### 1.2.7. Manifestação da Defesa

135. Concernente a irregularidade apontada, o gestor confirmou o apontamento e alegou que ocorreu erro humano na elaboração do decreto de alteração orçamentária.

136. Argumentou que, em que pese a existência dos decretos de alterações orçamentárias, não ocorreu a realização de despesas relativas às diferenças encontradas entre o superávit financeiro do exercício anterior e o crédito adicional aberto.

137. Isto é, os valores informados no Quadro 1.2 nas fontes 600 e 711, sendo R\$ 4.859,22 (quatro mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e vinte e dois centavos) e R\$ 257.103,11 (duzentos e cinquenta e sete mil, cento e três reais e onze centavos), respectivamente, permaneceram nas correspondentes dotações orçamentárias ao final do período, de acordo com o demonstrado nos anexos 14 e 15, anexados à defesa, as quais permaneceram com saldos superiores às diferenças apresentadas.

138. Reiterou que não houve realização de despesas relativas a créditos adicionais por conta de recursos inexistentes e, assim, não houve descumprimento do art. 167, II e V da CF e do Art. 43, §1º, I da Lei 4.320/64, visto que não houve empenhos relativos a essas diferenças de recursos.

139. Mencionou o teor da análise do Processo n. REC-03/00068565, da Prefeitura Municipal de Itaiópolis/SC, no qual o Tribunal de Contas de Santa Catarina, acolheu em parte a tese defensiva que utilizada na defesa deste apontamento, conforme abaixo:

Desta forma, é cristalino afirmar que o Município não infringiu o artigo 167, II da CF, tampouco os ditames da Lei nº 4.320/64, pois na Execução Orçamentária, na forma ditada pela Lei do Orçamento, apresentou-se no exercício de 1999, com sobra de dotações orçamentárias, ou seja, foi autorizada a realização de despesas, no entanto, não foi empenhado, ao contrário da decisão do Tribunal, com base no Parecer Técnico, quando afirmou que houve REALIZAÇÃO DE DESPESAS EXCEDENTES AOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS OU ADICIONAIS AUTORIZADOS".

Preliminarmente, cumpre ter em vista, que a multa aplicada no item 6.1.1. da decisão recorrida deve ser sopesada, haja vista, que o Recorrente cumpriu a percentagem de 25% prevista no art. 120, § 8º, inciso I da Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina. Ou seja, não há que se falar em realização de despesas excedentes aos créditos orçamentários ou adicionais autorizados, violando os preceitos contidos nos arts. 167, II, da Constituição Federal.

140. Requeru que, por semelhança, seja vislumbrado que não houve





descumprimento do art. 167, II e V da CF, pois não foram emitidos sobre a diferença apurada entre o superávit financeiro do exercício anterior e os créditos adicionais abertos por superávit.

#### **1.2.8. Manifestação da Secex**

141. A Secex demonstrou no Quadro 1.2 - Superávit Financeiro Exercício anterior X Créditos Adicionais Financiados por Superávit, que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis na fonte 600-Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde, no valor de R\$ 4.859,22 (quatro mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e vinte e dois centavos); e que na fonte 711-Demais Transferências Obrigatórias não Decorrentes de Repartições de Receitas, foi aberto o total de R\$ 257.103,11 (duzentos e cinquenta e sete mil, cento e três reais e onze centavos).

142. Segundo a unidade técnica, os documentos encaminhados pelo gestor (doc. digital n 224952/2023, fls. 70 e 72) tratam da "Relação de Despesas", apresentam "Saldo Atual", nos quais não estão identificados os saldos orçamentários.

143. Dessa forma, entendeu que as argumentações não estão claras e os valores informados no Quadro 1.2, nas fontes 600 e 711, permaneceram nas respectivas dotações orçamentárias ao final do período, razão pela qual sugeriu que seja mantida a irregularidade

#### **1.2.9. Manifestação do Ministério Público de Contas**

144. O MPC acompanhou o entendimento da Secex e manteve a irregularidade, opinando pela necessidade de recomendação ao Poder Legislativo, para que determine ao Poder Executivo que aperfeiçoe os cálculos do superávit financeiro para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância ao artigo 43, da Lei 4.320/1964 e ao art. 167, II, da Constituição da República.

#### **1.2.10. Conclusão do Relator**

145. Considerando que o gestor confirmou o apontamento, sob o argumento de "erro humano", entendo importante discorrer sobre o conceito de superávit financeiro, a fim que de a situação tratada não se repita e culmine em reiteração da irregularidade nos





próximos exercícios.

146. Pois bem. O superávit financeiro é a diferença 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.

147. São recursos financeiros que não se encontravam comprometidos com pagamentos futuros no encerramento do exercício fiscal. O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior pode ser utilizado como fonte de recurso para créditos adicionais.

148. No caso concreto, tem-se que o valor apurado de créditos adicionais por superávit financeiro, sem a devida cobertura, totalizou R\$ 261.962,33 (duzentos e sessenta e um mil, novecentos e sessenta e dois reais e trinta e três centavos), ou seja, a disponibilidade de verbas em caixa que não foram executadas, não obstante a previsibilidade e autorização legal para a realização da despesa pública pelos órgãos legitimados no exercício de suas atividades financeiras, não fez aflorar o fenômeno das sobras orçamentárias, também chamadas de superávit financeiro, legalmente previstas no artigo 43, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/19642, abaixo transrito:

Art. 43.

[...]

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

149. De fato, o município abriu créditos orçamentários além do superávit apurado, o que não poderia ter sido realizado, em afronta ao artigo supracitado, ensejando a manutenção da irregularidade e recomendação ao Poder Legislativo Municipal para que determine à atual gestão do município que se abstenha de abrir créditos suplementares por superávit financeiro à conta de recursos inexistentes, em desacordo com o que dispõe o art. 43, da Lei n.º 4.320/1964.

### 1.3. Irregularidade: FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_99.

**4) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.





4.1) Autorização na LDO para transposição, remanejamento ou transferência de recursos de um Grupo de Natureza de Despesa/Modalidade de Aplicação para outro sem o estabelecimento de limites. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

4.2) 9.1) Remanejamento, transposição e transferência de créditos orçamentários, no valor total de R\$ 41.503.171,93, sem que a LDO tenha estabelecido limites. - FB10 - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

### 1.3.1. Análise Preliminar da Secex

150. No que concerne ao **item 4.1**, a Secex questionou a previsão contida no parágrafo único do art.38 da LDO, Lei nº 2.332/2021 (documento digital nº 279188/2021. fl. 10), que autoriza a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de um Grupo de Natureza de Despesa/Modalidade de aplicação para outro, mas não estabelece os limites autorizados, pontuando que esáa em desacordo com o entendimento deste Tribunal, conforme abaixo:

É possível previsão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, autorizando o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos orçamentários, estabelecendo os limites para as suas realizações, sendo necessária a edição de lei específica caso sejam atingidas as limitações constantes nessa peça orçamentária. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Parecer 73/2018 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 06/12/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/02/2019. Processo 172960/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2018, nº 53, dez/2018).

151. Com relação ao **item 4.2**, a Secex citou que o parágrafo único, do Art.38 da LDO, da Lei nº 2.332/2021 (documento digital nº 279188/2021. fl. 10), autoriza a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de um Grupo de Natureza de Despesa/Modalidade de aplicação para outro, mas não estabelece os limites autorizados, se encontrando em desacordo com o entendimento deste Tribunal, conforme abaixo:

É possível previsão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, autorizando o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos orçamentários, estabelecendo os limites para as suas realizações, sendo necessária a edição de lei específica caso sejam atingidas as limitações constantes nessa peça orçamentária. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Parecer 73/2018 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 06/12/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/02/2019. Processo 172960/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2018, nº 53, dez/2018).

152. Expôs que, conforme demonstrado nos Apêndices H, I, e J, foi verificado que





ocorreram ilegalmente, remanejamentos, transposição e transferência de recursos de um Grupo de Despesa/Modalidade de aplicação para outro, no valor total de R\$ 41.503.171,93 (quarenta e um milhões, quinhentos e três mil, cento e setenta e um reais e noventa e três centavos), representando 34,47% (trinta e quatro inteiros e quarenta e sete centésimos percentuais) da despesa fixada na LOA (R\$ 120.380.000,00).

RESUMO DOS REMANEJAMENTOS, TRANSPOSIÇÕES E TRANSFERÊNCIAS	
Descrição	Valor
Remanejamento	4.617.520,79
Transposição	21.323.432,70
Transferência	15.562.218,44
<b>TOTAL</b>	<b>41.503.171,93</b>

Fonte Documento Digital n.º 236279/2023 fls. 14 – Relatório Técnico de Defesa.

### **1.3.2. Manifestação da defesa**

153. O gestor não apresentou justificativas para esta irregularidade.

### **1.3.3. Manifestação da Secex**

154. Em razão da não apresentação de defesa, a Secex manteve a irregularidade.

### **1.3.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)**

155. O MPC mencionou que o artigo 167, VI, da Constituição Federal, previu o princípio da proibição de estorno, que consiste na vedação “a transposição, ao remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

156. Salientou que, a única exceção ao princípio está 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.

157. Expôs que, cabe ao Executivo a legitimidade para propor e executar o orçamento, e ao Poder Legislativo é cabível a discussão e aprovação das peças orçamentárias, com a consequente fiscalização e julgamento das contas.

158. Esclareceu que, a transferência, remanejamento e transposição de recursos de uma categoria para outro, 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.

159. Explicou, ainda, que 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). (grifou)

160. Complementou, mencionando que não é permitido que a LOA traga as referidas autorizações, pois está limitada a prever receitas e fixar despesas (art. 165, §8º, da CF/1988), bem como ressaltou que as autorizações não devem ser concedidas pela 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,

161. Demonstrou que a LDO 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.

162. Consignou a irregularidade como 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, no montante de 30% (trinta por cento) do valor total orçado, descumprindo o supracitado princípio do não estorno.

163. Alertou 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.





164. Nesse sentido, destacou que a omissão 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.

165. Conclamou 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.

166. O MPC em consonância com o entendimento da Secex, considerou que a argumentação, os documentos e os números apresentados pela defesa não foram suficientes para afastar a irregularidade.

167. Desse modo, opinou pela 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, além de que seja publicada, conforme explicado acima, com lei específica.

### **1.3.5. Conclusão do Relator**

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

169. A partir disso, ao fazer uma interpretação literal dos dispositivos da LOA e da LDO de Nova Xavantina, é possível verificar que o gestor não infringiu normas constitucionais e infraconstitucionais, pois não realizou suplementação por transposição sem autorização legislativa específica, uma vez que ao tomarmos o comando do art. 6º da LOA extrai-se que a gestão estava autorizada a abrir créditos adicionais suplementares, em todas





as modalidades.

170. Ademais, o Artigo 167, VI, CF, estabelece o seguinte:

**Art. 167.** São vedados:

(...)

**VI** - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

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

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

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

174. Além do que, o artigo 165, §§ 2º e 8º, da Constituição da República, traz autorização para que a LOA e a LDO tratem da possibilidade de abertura de créditos suplementares, sendo esta considerada a mencionada autorização específica.

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

(...)

**§ 2º** A lei de diretrizes orçamentárias 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)





(...)

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

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

176. Pode também, inclusive, utilizar os créditos adicionais suplementares, inclusive, **suplementares ... de convênios não previsto** (sic) **na receita do orçamento**, que foram autorizados na lei orçamentária ou de diretrizes orçamentárias, com o aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações, nos termos do que dispõe o art. 43, §1º, III, da Lei n.º 4.320/1964:

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

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

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

177. Considerando que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos não são outra coisa que, retificações orçamentárias implementadas por meio de créditos adicionais suplementares, e que a LDO/2022 e a LOA/2022 do município, previram a possibilidade de abertura dos correspondentes créditos suplementares em percentual sobre o total da despesa fixada, não há que se falar em antinomia à Lei Maior.

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





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

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

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

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

#### **1.4. Irregularidade: MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_MODERADA\_02.**

**5) MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_MODERADA\_02.** Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

5.1) A prestação de Contas Anuais de Governo não foi protocolada dentro do prazo regulamentar. - Tópico - 8.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE.

##### **1.4.1. Análise Preliminar da Secex**

183. A Secex informou que o prazo regulamentar para apresentação das contas anuais de governo, referente ao exercício de 2022, encerrou-se no dia 17 de abril de 2023, e que a Prefeitura de Nova Xavantina apresentou sua prestação de contas no dia 26 de abril de 2023, conforme relatório do sistema Aplic, colacionado na figura abaixo:





:: APLIC [Módulo Auditoria] :: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA :: CNPJ: 15024045000173 :: - [Consulta Prestação de Contas]									
<a href="#">Sistema</a> <a href="#">Peças de Planejamento</a> <a href="#">Prestação de Contas</a> <a href="#">Informes: Mensais</a> <a href="#">Informes: Envio Imediato</a> <a href="#">Auditoria</a> <a href="#">Impressões</a> <a href="#">Cruzamento</a>									
<b>Consulta Prestação de Contas</b> :: Clique com o botão direito do mouse sobre a tabela para mais opções									
Contabilidade Pública									
Competência	Prazo	Prazo individual	1º envio	Último envio	Situação	Dias em ...	Controle		F
PPA	03/01/2022		16/12/2021 15:44:09	16/12/2021 15:44:09	ENVIADO NO PRAZO		1		E
LDO	25/01/2022		16/12/2021 15:56:56	16/12/2021 15:56:56	ENVIADO NO PRAZO		1		I
LOA	07/02/2022		16/12/2021 16:32:08	16/12/2021 16:32:08	ENVIADO NO PRAZO		1		
Peças de Planejame...			14/01/2022 10:13:00	14/01/2022 10:13:00	ENVIADO NO PRAZO		0		
Carga Inicial	25/03/2022		18/03/2022 15:26:32	23/03/2022 06:44:59	ENVIADO NO PRAZO		0		
Janeiro	11/04/2022		31/03/2022 16:08:25	20/09/2022 07:04:43	ENVIADO NO PRAZO		0		
Fevereiro	25/04/2022		11/04/2022 08:00:50	05/10/2022 12:55:22	ENVIADO NO PRAZO		0		
Março	27/05/2022		27/10/2022 16:28:26	02/03/2023 10:58:30	ENVIADO FORA DO PRAZO	153	0		
Abri	27/06/2022		18/11/2022 12:15:00	02/03/2023 12:04:08	ENVIADO FORA DO PRAZO	144	0		
Maio	25/07/2022		07/12/2022 07:25:11	02/03/2023 15:07:34	ENVIADO FORA DO PRAZO	135	0		
Junho	26/08/2022		19/01/2023 16:25:21	06/03/2023 11:14:35	ENVIADO FORA DO PRAZO	146	0		
Julho	26/09/2022		27/01/2023 13:20:19	08/03/2023 06:48:55	ENVIADO FORA DO PRAZO	123	0		
Agosto	25/10/2022		14/02/2023 08:29:38	08/03/2023 08:44:17	ENVIADO FORA DO PRAZO	112	0		
Setembro	25/11/2022		10/03/2023 11:52:34	29/03/2023 15:18:40	ENVIADO FORA DO PRAZO	105	0		
Outubro	26/12/2022		30/03/2023 13:34:04	30/03/2023 13:34:04	ENVIADO FORA DO PRAZO	94	0		
Novembro	27/01/2023		04/04/2023 14:48:17	18/04/2023 11:50:41	ENVIADO FORA DO PRAZO	67	0		
Dezembro	27/02/2023		24/04/2023 10:49:40	24/04/2023 10:49:40	ENVIADO FORA DO PRAZO	56	0		
Encerramento	08/03/2023		26/04/2023 09:10:29	26/04/2023 09:10:29	ENVIADO FORA DO PRAZO	49	0		
Contas de Governo	17/04/2023		26/04/2023 14:24:12	26/04/2023 14:24:12	ENVIADO FORA DO PRAZO	9	2		

#### 1.4.2. Manifestação da defesa

184. O gestor alegou que a Prefeitura estava impedida de enviar as contas de governo, em virtude do atraso de outras cargas mensais de prestações de contas, pois realizou a troca da empresa que fornece o Software de Gestão Orçamentária e Financeira em meados de 2022, o que acarretou implicações negativas para as prestações de contas, em especial pelo Aplic.

185. Mencionou que, após a instalação do novo sistema, iniciaram-se os envios das prestações de contas com as “xmls” geradas pelo sistema, e a partir daí foram identificados erros no *layout* que não permitiram gerar as “xmls” com todos os campos, com as informações corretas.

186. Relatou que foram necessários vários ajustes e vários testes para que o sistema conseguisse gerar as prestações de contas corretamente via Sistema Aplic, o que demandou tempo, causando atraso no envio das cargas mensais.

187. Acrescentou que as prestações de contas previamente enviadas, no sistema contábil até então usado, tiveram que ser reenviadas em virtude das configurações, isto é, as prestações de contas retroagiram a janeiro de 2022. Alegou que, estes fatos teriam provocado o atraso nas prestações de contas subsequentes, cuja regularização de todos os meses de 2022 se deu em abril de 2023.





188. Afirmou que, como as prestações de contas ainda não tinham sido finalizadas na data limite, o Sistema Aplic não permitiu o envio das referidas contas, e somente após o envio das prestações de contas atrasadas, foi possível realizar o envio das contas anuais de governo.

#### **1.4.3. Manifestação da Secex**

189. A Secex salientou que o gestor assumiu as dificuldades técnicas que acarretaram o envio das Contas Anuais ao TCE/MT, em atraso, e por esse motivo manteve a irregularidade.

#### **1.4.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)**

190. O Ministério Público de Contas, em consonância com a Secex, manteve a irregularidade e opinou por recomendar ao Poder Legislativo, para que determine ao Poder Executivo que cumpra o prazo estabelecido para o envio da prestação de contas disposto na Resolução Normativa nº 36/2012 deste TCE-MT.

#### **1.4.5. Conclusão do Relator**

191. Para a compreensão do tema, cumpre examinar o artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, lavrado nos seguintes termos:

##### **Artigo 70 [...]**

**Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

192. Da leitura do dispositivo, observa-se que a prestação de contas pode ser exigida tanto da pessoa física como da pessoa jurídica e estende-se aos Prefeitos Municipais, conforme os §§ 2º e 3º do artigo 31 da Constituição da República, normas de repetição obrigatória na Lei Orgânica dos municípios:

##### **Artigo 31 (...)**

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá





questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

193. A apresentação das contas anuais, pelo Prefeito, à Câmara de Vereadores, não o desobriga do encargo de prestar contas ao Tribunal de Contas, dado que a Constituição Federal, em seu artigo 31, § 3º, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 49, impõe que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, conforme se vê a seguir:

Artigo 31. [...]

§ 3º – As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

(...)

Artigo 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

194. Ademais, o §3º do artigo 31 da Constituição Federal estabelece que as contas anuais de governo ficarão durante 60 (sessenta) dias, a partir do dia 15 (quinze) de fevereiro, à disposição de qualquer cidadão na própria Prefeitura e na Câmara Municipal, após divulgação prevista na Lei Orgânica Municipal, para exame e apreciação de qualquer contribuinte, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, na forma da lei.

195. Ao término deste prazo, o Prefeito deverá encaminhar as contas ao TCE/MT, com o questionamento, se houver, para a emissão do parecer prévio, conforme previsão expressa no artigo 209 da Constituição de Mato Grosso:

**Art. 209.** As contas anuais do Prefeito e da Mesa da Câmara ficarão, durante sessenta dias, a partir do dia quinze de fevereiro, à disposição na própria Prefeitura e na Câmara Municipal, após divulgação prevista na Lei Orgânica Municipal, de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da Lei.

*§ 1º As contas serão remetidas ao Tribunal de Contas do Estado, pelos responsáveis dos respectivos Poderes, no dia seguinte ao término do prazo, com o questionamento que houver, para emissão do parecer prévio.*

196. Dessa forma, como já acima foi mencionado, as contas ao Poder Executivo, foram prestadas ao Poder Legislativo Municipal.

197. Por sua vez, a Resolução Normativa nº 36/2012-TCE/MT-TP determina que a remessa das Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo seja feita





exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, obedecidos os critérios estabelecidos no Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao TCE/MT, aprovado pela Resolução Normativa nº 03/2015-TCE/MT-TP.

198. Da análise do regramento transcreto no artigo 209, verifico que a gestão municipal de Nova Xavantina deveria ter encaminhado as informações das Contas de Governo ao TCE/MT até o dia 17/4/2023, mas encaminhou apenas em 26/4/2023. Com isso, incorreu no atraso de envio que somou 9 (nove) dias.

199. Por óbvio que, qualquer atraso, por menor que seja, influencia no calendário de contas estabelecido pelas equipes técnicas deste Tribunal e prejudica a qualidade do processo. Contudo, a sua apresentação, mesmo que intempestiva, ainda possibilitou a análise das contas pelo TCE, e as contas em questão serão apreciadas pelo Plenário desta Corte de Contas.

200. Por derradeiro, em que pese o apontamento irregular, não vejo como responsabilizar o prefeito por essa irregularidade. Na verdade, ocorreram falhas operacionais, sobre tarefas que não são de sua competência, mas de colaboradores que exercem funções específicas e acessórias a gestão, sendo que fatos podem até ter ocorrido por motivo de força maior

### **1.5. Irregularidade: MC03 PRESTAÇÃO DE CONTAS \_MODERADA\_03.**

**6) MC03 PRESTAÇÃO DE CONTAS \_MODERADA\_03.** Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT).

*6.1) Existe divergência entre o valor do orçamento final quando se compara o constante no Balanço Orçamentário da prefeitura com o informado no sistema Aplic.*

#### **1.5.1. Análise Preliminar da Secex**

201. A Secex alegou que o Balanço Orçamentário Consolidado apresentado pela Prefeitura, referente à prestação de Contas de Governo (Doc Digital nº 105141/2023, fls. 16), demonstrou no orçamento final da despesa o valor de R\$ 165.210.116,49 (cento e sessenta e cinco milhões, duzentos e dez mil, cento e dezesseis reais e quarenta e nove centavos).

202. Contudo, nas informações enviadas via sistema Aplic, esse valor é de R\$





168.462.970,57 (cento e sessenta e oito milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, novecentos e setenta reais e cinquenta e sete centavos), conforme quadro 1.1 - Créditos adicionais do período por unidade orçamentária.

203. Desse modo, apontou que existe diferença entre o valor do orçamento final da despesa, que deveria ser igual nos dois sistemas.

### 1.5.2. Manifestação da defesa

204. O gestor alegou que a diferença evidenciada de R\$ 3.252.854,08 (três milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e oito centavos), conforme apontado pela equipe técnica, se deve a dois aspectos:

a) o Balanço Orçamentário Consolidado evidencia separadamente o valor total das despesas, R\$ 165.210.116,49 (cento e sessenta e cinco milhões, duzentos e dez mil, cento e dezesseis reais e quarenta e nove centavos), em separado da Reserva do RPPS, R\$ 2.335.777,00 (dois milhões, trezentos e trinta e cinco mil, setecentos e setenta e sete reais). Desse modo, o valor apresentado no Balanço Orçamentário consolidado foi de R\$ 167.545.893,49 (cento e sessenta e sete milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e noventa e três reais e quarenta e nove centavos), conforme quadro abaixo:

<b>TOTAL DAS DESPESAS (XII) = (X + XI)</b>	116.280.000,00	165.210.116,49
<b>SUPERÁVIT (XIII)</b>	-----	-----
<b>TOTAL COM SUPERÁVIT (XIV) = (XII + XIII)</b>	116.280.000,00	165.210.116,49
<b>RESERVA DO RPPS</b>	4.100.000,00	2.335.777,00

b) conforme o exposto acima, o valor do Balanço Orçamentário apresentado foi de R\$ 167.545.893,49 (cento e sessenta e sete milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e noventa e três reais e quarenta e nove centavos), resultando em uma diferença do sistema Aplic de R\$ 917.077,08 (novecentos e dezessete mil, setenta e sete reais e oito centavos), que se trata de dois decretos de alterações orçamentárias de números 4919 e 4944, respectivamente, nos valores de R\$ 29.269,27 (vinte e nove mil, duzentos e sessenta e nove reais e vinte e sete centavos) e R\$ 687.807,81 (seiscientos e oitenta e sete mil, oitocentos e sete reais e oitenta e um centavos), os quais alteraram o orçamento da Câmara Municipal. Esta alteração foi enviada pelo sistema Aplic da Câmara Municipal (provocando elevação do orçamento no montante de R\$ 917.077,08), mas, não foi enviado pelo sistema Aplic da Prefeitura (não resultando a redução no orçamento da Prefeitura no mesmo montante).

### 1.5.3. Manifestação da Secex

205. A Secex verificou que, da análise das informações do gestor, houve a existência dos Decretos nº 4919/2022 e n.º 49/2022 (Apêndice E e F) nos valores de R\$





29.269,27 (vinte e nove mil, duzentos e sessenta e nove reais e vinte e sete centavos) e R\$ 687.807,81 (seiscentos e oitenta e sete mil, oitocentos e sete reais e oitenta e um centavos), os quais alteraram o orçamento da Câmara Municipal.

206. Mencionou que os decretos foram enviados pelo Sistema Aplic da Câmara Municipal, provocando elevação do orçamento no montante de R\$ 917.077,08 (novecentos e dezessete mil, setenta e sete reais e oito centavos), e não pelo sistema Aplic da Prefeitura.

207. Considerou que a Prefeitura deve encaminhar todas as alterações orçamentárias no Sistema Aplic, e sugeriu a manutenção da irregularidade.

#### **1.5.4. Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC)**

208. O MPC, concordou com o posicionamento da equipe de auditoria e esclareceu que a própria defesa confessou haver divergência entre o valor do orçamento final, presente no Balanço Orçamentário da Prefeitura, e o informado no Sistema Aplic.

209. Por isso, opinou por manter a irregularidade e concluiu pela necessidade de recomendação ao Poder Legislativo, para que determine ao Poder Executivo que mantenha o Sistema Aplic, em consonância com o constante no Balanço Orçamentário, evitando divergência nas informações.

#### **1.5.5. Conclusão do Relator**

210. Quanto à irregularidade acima descrita tenho convicção de que é decorrente de ações operacionais de responsabilidade do contador, controlador interno ou de outros colaboradores envolvidos, não podendo ser imputadas à atividade político/administrativa sob a responsabilidade do gestor municipal.

211. A irregularidade não poderia ter sido analisada nas contas anuais de governo, a qual deve tratar de questões relacionadas à análise da responsabilidade contábil ou de responsabilidades de servidores envolvidos no setor tático-operacional da gestão.

212. As contas de governo servem para análise da execução de políticas públicas, portanto, avalia atos de governo e não atos de gestão. Por isso, devem ser analisadas sob o prisma do cumprimento das principais políticas, dentre elas, a saúde, a educação, os limites das despesas com o pessoal do Poder Executivo e do município e as transferências ao Poder Legislativo, bem como outros limites legais.





213. Tanto é verdade, que não se analisa em contas de governo a qualidade do gasto público ou a qualidade da política pública executada, sendo analisados apenas os índices de gastos, dos quais não se conhece os resultados qualitativos, atrelados ao julgamento de a população estar ou não satisfeita com aquilo que lhe é disponibilizado.

214. No que concerne a irregularidade acima descrita pressuponho que o Prefeito sequer tem conhecimento de grande parte da burocracia que envolve a atividade meio para informar os fatos da atividade fim.

215. Apesar da responsabilidade que sempre pesa às costas de quem governa, é necessário que sejam analisadas as normas da Lei Orgânica do Município, para que possam ser constatadas, quais são as atividades inerentes ao cargo de chefe do Poder Executivo, bem como as atividades dos demais membros e servidores.

216. Isso porque, muito embora o parecer prévio não envolva um julgamento sobre as contas anuais e não estabeleça nenhuma sanção ao responsável, na elaboração dos relatórios do controle externo, pareceres ou votos deste Tribunal de Contas, não é aconselhável permitir que sejam inseridas informações de atos e ações que não digam respeito ao gestor das Contas.

217. Ainda porque, em razão de ordem constitucional a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas será submetida ao Poder Legislativo, órgão competente para julgar as contas anuais do gestor do Poder Executivo, e, somente deixará de prevalecer, por decisão de dois terços dos membros daquele poder, sendo que a responsabilidade por irregularidade sem a individualização da conduta do agente responsável, considerando os deveres que lhe competem e as circunstâncias em que atua, deságua na responsabilidade objetiva do gestor e pode resultar em injustiças, com consequências jurídicas ou morais danosas aos responsáveis.

218. Por isso, a cautela de configurar ilícitos deve ser considerada a luz das disposições da Lei n.<sup>o</sup> 13.655/2018 que trata da Lei de Introdução do Direito Brasileiro (LINDB).

219. Inclusive, porque a referida norma trouxe uma série de alterações e requisitos para a responsabilização dos gestores públicos, tais como: a natureza e a gravidade da infração cometida; os danos que dela provierem para a administração pública; as





circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, delimitando **que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões e atos tidos como irregulares, ou ilegais, em caso de culpa, dolo ou erro grosseiro**, conforme estabelece o artigo 28, abaixo transrito:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

220. No caso específico do processo de contas de governo, a Resolução Normativa n.º 01/2019 – TCE/MT, dispõe sobre a sua apreciação e estabelece no seu artigo 2º, que as contas representam o exercício das funções políticas dos governantes. Vejamos:

Art. 2º As contas anuais de governo representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta integrantes de cada ente federado.

221. Ainda, o inciso III, do § 1º, do artigo 3º, da citada resolução, dispõe que o parecer prévio manifestará sobre a adequação das demonstrações contábeis, nos seguintes termos:

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

§ 1º O parecer prévio sobre as contas anuais de governo se manifestará sobre as seguintes matérias:

I (...);

**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;** (grifei).

222. Nessa senda, toda vez que a Secex se depara com um fato contábil contrário às normas e aos princípios fundamentais da contabilidade pública, ela aponta como irregularidade, atribuindo-a ao gestor (a) responsável pelas contas anuais, quando deveria verificar o rol de irregularidades afetas aos atos de governo e que podem ser atribuídas ao gestor maior da municipalidade.

223. Na situação concreta, ao analisar o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o fato contábil tido por irregular, conclui-se que a responsabilidade individual não é do Prefeito e sim do contador responsável, visto que no âmbito da responsabilização subjetiva não há prática de ato ilícito ou irregular, como elemento subjetivo da ação e a existência do nexo de causalidade entre a ação ou omissão do responsável para o resultado





apurado.

224. Também não há responsabilidade jurídica, porque o agente não é o prefeito, que também não dispôs de conduta antijurídica ativa ou omissiva, não existindo o nexo causal evidente entre a conduta do responsável e o resultado tido por irregular.

225. No caso das contas de governo entendo que as informações contábeis devem ser tratadas no relatório técnico como um fato contábil, espelhando todas as informações relevantes para a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do ente.

226. Os erros contábeis deverão ser tratados em procedimento próprio, tal qual a Representação de Natureza Interna, se economicamente viável para apuração da responsabilidade sobre o ato que denote penalização no âmbito do controle externo.

227. E, sendo o caso, as informações sobre as irregularidades cometidas pelo contador ou controlador interno devem ser enviadas ao correspondente conselho de classe, na qualidade de órgão competente para apuração da falta funcional, além do envio ao Ministério Público Estadual, em se tratando de casos de indícios de crime, falsidade ideológica ou atos de improbidade administrativa que decorrem de registros contábeis fraudulentos.

228. Por oportuno, chamo atenção para o fato de que este Tribunal tem reiteradas decisões em parecer prévio, que mantém irregularidades relacionadas a atos de gestão em contas de governo, e que, inclusive a irregularidade contábil é considerada como grave, embora não enseje a emissão de parecer prévio contrário.

229. Porém, a decisão parece não ser a mais acertada, considerando que irregularidade atribuída à pessoa que não é o responsável pelo fato, deve ter excluída sua responsabilização, por ausência de nexo de causalidade entre a conduta e o fato tido por irregular. Deve-se buscar a responsabilização dos “atores” de fato, que no exercício de suas funções, por ação ou omissão, causaram as impropriedades, sejam eles controladores internos, presidentes de comissões de licitações, pregoeiros, fiscais de contrato, responsáveis por informações do Aplic e outros.

230. Nessa senda, com fulcro nas razões acima delineadas deixo de apreciar as irregularidades citadas.





## 1. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

### 1.1. Educação - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o FUNDEB

231. A Secex apresentou no Relatório Preliminar que foi destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de **R\$ 20.305.837,02** (vinte milhões, trezentos e cinco mil, oitocentos e trinta e sete reais e dois centavos) e com isso o percentual é de **27,81%**, valor esse inferior ao mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

232. Porém, no Relatório Técnico Conclusivo, constatou que o município aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o montante de **R\$ 22.840.090,15** (vinte e dois milhões, oitocentos e quarenta mil, noventa reais e quinze centavos), correspondente a **31,28%** (trinta e um inteiros e vinte e oito centésimos percentuais) da receita base de **R\$ 73.004.551,48** (setenta e três milhões, quatro mil, quinhentos e cinquenta e um reais e quarenta e oito centavos).

DESCRÍÇÃO	VALOR (R\$)
Total dos recursos aplicados na MDE (M) = (D+G+H+I+J+K+L)	R\$ 22.840.090,15
Receita base da MDE (Conforme Quadro Receita base) (N)	R\$ 73.004.551,48
Percentual aplicado na MDE (O) = (M-N) %	31,28%
Percentual mínimo de aplicação em MDE (P)	25%
Percentual aplicado a maior (menor) no exercício (Q) = (O-P)	6,28%
Situação (R)	REGULAR

APLIC

\* Quadro atualizado neste relatório.

233. Isso porque, após as alegações de defesa do gestor, a unidade técnica concluiu que não foram consideradas no cálculo as despesas empenhadas com recursos de superávits de exercícios anteriores (fonte 2.500.1001, função 12, subfunções 361 e 365), as quais somam R\$ 2.198.978,01 (dois milhões, cento e noventa e oito mil, novecentos e setenta e oito reais e um centavo).

234. Além do que, foi indevidamente excluído do cálculo o valor de R\$ 332.275,12 (trezentos e trinta e dois mil, duzentos e setenta e cinco reais e doze centavos), relativos a subfunção 306.

235. Portanto, o município ultrapassou o limite mínimo de **25%** (vinte e cinco por cento) estabelecido no art. 212 da CF/1988.

236. Na remuneração dos profissionais do Magistério - Fundeb, o município





arrecadou o valor de **R\$ 14.127.518,62** (quatorze milhões, cento e vinte e sete mil, quinhentos e dezoito reais e sessenta e dois centavos), e os rendimentos sobre aplicações financeiras corresponderam a **R\$ 384.579,25** (trezentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e setenta e nove reais e vinte e cinco centavos).

237. Foi destinado o valor de **R\$ 11.997.606,25** (onze milhões, novecentos e noventa e sete mil, seiscentos e seis reais e vinte e cinco centavos) na remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, importância correspondente a **82,67%** (oitenta e dois inteiros e sessenta e sete centavos percentuais) da receita do referido Fundo.

238. Desse modo, o município obedeceu ao limite mínimo de **70%** (setenta por cento) conforme estabelecido no art. 212-A da CF/1988 (incluído pela Emenda Constitucional n.<sup>º</sup> 108, de 26/8/2020<sup>4</sup>) e no art. 26 da Lei n.<sup>º</sup> 14.113/2020<sup>5</sup>.

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

240. Da análise comparativa com o exercício anterior, constato que o município aumentou percentualmente a aplicação dos recursos do Fundeb, uma vez que o percentual aplicado em 2021 foi de **66,19%** (sessenta e seis inteiros e dezenove centésimos percentuais).

HISTÓRICO - Remuneração dos Profissionais da Educação Básica - Limite Mínimo Fixado 60% até 2020 e 70% a partir de 2021

	2018	2019	2020	2021	2022
Aplicado - %	76,68%	66,30%	70,04%	66,19%	82,67%

Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Exercício Atual (Gastos com remuneração e valorização dos profissionais do magistério. Recursos do FUNDEB). OBS: Quando não detectada a informação no Parecer Prévio, as fontes de dados foram os relatórios técnicos das contas anuais de governo ou das tomadas de contas (exercícios anteriores). A partir de 2021 o % mínimo de Aplicação é de 70%

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital n.215184/2023, pg. 45.

## 1.2. Saúde

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

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





241. Nas ações e serviços públicos de saúde, o município aplicou **R\$ 25.339.249,01** (vinte e cinco milhões, trezentos e trinta e nove mil, duzentos e quarenta e nove reais e um centavos), correspondente a **35,71%** (trinta e cinco inteiros e setenta e um centésimos percentuais) da receita base, que foi de **R\$ 70.956.307,47** (setenta milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, trezentos e sete reais e quarenta e sete centavos).

242. Portanto, o município superou o limite mínimo de **15%** (quinze por cento) dos recursos oriundos da arrecadação dos impostos, inclusive as provenientes de transferências, na forma prevista nos arts. 156, 158 e 159, da Constituição Federal/1988 e do art. 7º da Lei Complementar n.º 141/2012.

243. Da análise comparativa com o exercício anterior, noto que o município aumentou o percentual do valor aplicado às ações e serviços públicos de saúde, uma vez que, no exercício de 2021, aplicou **33,42%** (trinta e três inteiros e quarenta e dois centésimos percentuais) da receita base.

#### HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15%

	2018	2019	2020	2021	2022
Aplicado - %	33,45%	34,47%	33,61%	33,42%	35,71%

Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Exercício Atual (Despesas com ações e serviços públicos de saúde - APLIC). OBS: Quando não detectada a informação no Parecer Prévio, as fontes de dados foram os relatórios técnicos das contas anuais de governo ou das tomadas de contas (exercícios anteriores).

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital n.º 215184/2023, pg. 46.

### 1.3. Gastos com Pessoal

#### 1.3.1. Despesa com pessoal do Poder Executivo

244. Na despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, o município aplicou **R\$ 52.000.685,75** (cinquenta e dois milhões, seiscentos e oitenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), correspondentes a **49,76%** (quarenta e nove inteiros e setenta e seis centésimos percentuais) da Receita Corrente Líquida (RCL) de **R\$ 104.495.545,34** (cento e quatro milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), tendo atingido o limite de alerta (51,30%) estabelecido na Lei Complementar n.º 101/2000. Assim, foi assegurado o cumprimento do limite inferior ao máximo de **54%** (cinquenta e quatro por cento) estabelecido no art. 20, III, alínea "b", da mesma lei.

#### 1.3.2. Despesa com Pessoal do Poder Legislativo





245. Em relação à despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal, foi aplicado o valor de **R\$ 1.995.066,76** (um milhão, novecentos e noventa e cinco mil, sessenta e seis reais e setenta e seis centavos), valor correspondente a **1,90%** (um inteiro e noventa centésimos percentuais) da RCL, inferior ao limite máximo de **6%** (seis por cento) estabelecido no art. 20, III, alínea “a”, da LRF.

### 1.3.3. Despesa Total com Pessoal

246. As despesas com pessoal do município somaram **R\$ 53.995.752,51** (cinquenta e três milhões, novecentos e noventa e cinco mil, setecentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e um centavos), montante correspondente a **51,67%** (cinquenta e um inteiros e sessenta e sete centésimos percentuais) da RCL, inferior ao limite máximo de **60%** (sessenta por cento) estabelecido no art. 19, III, da LRF.

247. A série histórica de percentuais dos gastos com pessoal do Poder Executivo e Legislativo em relação à Receita Corrente Líquida, no período 2018/2022, se mostram abaixo do valor máximo permitido, e mantiveram-se conforme se observa a seguir:

LIMITES COM PESSOAL - LRF					
	2018	2019	2020	2021	2022
Limite máximo Fixado - Poder Executivo					
Aplicado - %	44,69%	43,81%	45,01%	40,13%	49,76%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo					
Aplicado - %	2,72%	2,33%	2,10%	1,65%	1,90%
Limite máximo Fixado - Município					
Aplicado - %	47,41%	46,14%	47,11%	41,78%	51,66%

Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Exercício Atual: Quadro: Apuração do Cumprimento do limite legal individual. OBS: Quando não detectada a informação no Parecer Prévio, as fontes de dados foram os relatórios técnicos das contas anuais de governo ou das tomadas de contas (exercícios anteriores).

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital n.º 215184/2023, pg. 52.

248. Em relação ao valor líquido do repasse, totalizou **R\$ 4.234.991,05** (quatro milhões, duzentos e trinta e quatro e quatro mil, novecentos e noventa e um reais e cinco centavos), montante correspondente a **6,43%** (seis inteiros e quarenta e três centésimos percentuais) da receita base de **R\$ 65.790.666,34** (sessenta e cinco milhões, setecentos e noventa mil, seiscentos e sessenta e seis reais e trinta e quatro centavos), inferior ao limite máximo de **7%** (sete por cento) estabelecido pelo art. 29-A, I, da CF/1988.





## 1.4. Síntese da Observância dos Principais Limites Constitucionais e Legais

249. O quadro abaixo sintetiza os percentuais alcançados.

OBJETO	NORMA	LIMITE PREVISTO	PERCENTUAL ALCANÇADO
<b>Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</b>	CF/1988: art. 212	Mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências	<b>31,28%</b>
<b>Remuneração do Magistério</b>	CF/1988: art. 212-A (incluído pela EC n.º 108, de 26/8/2020) e art. 26 da Lei n.º 14.113/2020	Mínimo de 70% dos Recursos do Fundeb	<b>82,67%</b>
<b>Ações e Serviços de Saúde</b>	CF/1988: art. 77, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)	Mínimo de 15% da receita de impostos referentes ao art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, alínea “b” e § 3º, da CF/1988	<b>35,71%</b>
<b>Despesa Total com Pessoal do Município</b>	LRF: art. 19, III	Máximo de 60% sobre a RCL	<b>51,61%</b>
<b>Despesa de Pessoal do Poder Executivo</b>	LRF: art. 20, III, alínea “b”	Máximo de 54% sobre a RCL	<b>49,76%</b>
<b>Despesa de Pessoal do Poder Legislativo</b>	LRF: art. 20, III, alínea “a”	Máximo de 6% sobre a RCL	<b>1,90%</b>
<b>Repasses ao Poder Legislativo</b>	CF/1988: art. 29-A	Máximo de 7% sobre a Receita Base	<b>6,43%</b>

Fonte: Relatório Técnico Preliminar.

250. A arrecadação das receitas orçamentárias foi de **R\$ 115.674.422,11** (cento e quinze milhões, seiscentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e vinte e dois reais e onze centavos), exceto a intraorçamentária.

251. Os dados da série histórica demonstram um acréscimo de arrecadação de **R\$ 14.606.667,20** (quatorze milhões, seiscentos e seis mil, seiscentos e sessenta e sete reais e vinte centavos), uma vez que a arrecadação em 2021 foi de **R\$ 101.067.754,91** (cento e um milhões, sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e um centavos).

Origens das Receitas	2018	2019	2020	2021	2022
<b>RECEITA LÍQUIDA (Exceto Intra)</b>	<b>R\$ 58.361.907,45</b>	<b>R\$ 73.693.385,88</b>	<b>R\$ 87.101.257,85</b>	<b>R\$ 101.067.754,91</b>	<b>R\$ 115.674.422,11</b>

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital n.º 215184/2023, pg. 24.

252. As receitas tributárias próprias perfizeram **R\$ 19.521.819,09** (dezenove milhões, quinhentos e vinte e um mil, oitocentos e dezenove reais e nove centavos), o que corresponde a **15,72%** (quinze inteiros e setenta e dois centavos) da receita corrente do





município, já descontada a contribuição ao Fundeb.

253. Na comparação desse valor com o do exercício anterior, observo um crescimento das receitas tributárias próprias no importe de **R\$ 1.378.186,10** (um milhão, trezentos e setenta e oito mil, cento e oitenta e seis reais e dez centavos), já que a arrecadação em 2021 foi de **R\$ 18.143.632,99** (dezoito milhões, cento e quarenta e três mil, seiscentos e trinta e dois reais e noventa e nove centavos).

Origens das Receitas	2018	2019	2020	2021	2022
Total das Receitas Orçamentárias e Intraorçamentárias	R\$ 61.811.791,42	R\$ 77.418.099,00	R\$ 93.786.742,15	R\$ 106.506.205,69	R\$ 120.855.039,75
Receita Tributária Própria	R\$ 10.242.110,91	R\$ 11.922.836,24	R\$ 12.977.387,05	R\$ 18.143.632,99	R\$ 19.521.819,09
% de Receita Tributária Própria em relação ao total da receita corrente	15,99%	16,38%	15,44%	16,85%	15,72%
% Média de RTP em relação ao total da receita corrente	16,08%				

Fonte: Parecer Prévio (exercícios anteriores) , Sistema Aplic (exercício atual) OBS: Quando não detectada a informação no Parecer Prévio, as fontes de dados foram os relatórios técnicos das contas anuais de governo ou das tomadas de contas (exercícios anteriores) e Sistema Aplic.

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital nº 215184/2023, pg. 24.

254. Entre as receitas que compõem as receitas tributárias, verifico que o valor correspondente à dívida ativa foi de **R\$ 574.735,02** (quinhentos e setenta e quatro mil, setecentos e trinta e cinco reais e dois centavos), o que representou **2,94%** (dois inteiros e noventa e quatro centésimos percentuais) da receita própria arrecadada (**R\$ 19.521.819,09**).

255. Levando em consideração o valor previsto da receita de dívida ativa de **R\$ 1.422.300,00** (um milhão, quatrocentos e vinte e dois mil e trezentos reais), o valor arrecadado ficou abaixo do valor previsto no percentual de **59,59%** (cinquenta e nove inteiros e cinquenta e nove centésimos percentuais), o que demonstra que o gestor não atendeu o disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, referente à previsão de arrecadação da receita pública.





**Quadro 2.5 - Receita Tributária Própria (Valores Líquidos)**

Receita Tributária Própria	Previsão Atualizada R\$	Valor Arrecadado R\$	% Total da Receita Arrecadada
I - Impostos	R\$ 15.523.255,91	R\$ 16.663.462,35	85,35%
IPTU	R\$ 2.510.000,00	R\$ 3.341.959,45	17,11%
IRRF	R\$ 4.379.193,66	R\$ 4.531.094,89	23,21%
ISSQN	R\$ 5.634.162,25	R\$ 5.450.966,84	27,92%
ITBI	R\$ 2.999.900,00	R\$ 3.339.441,17	17,10%
II - Taxas (Principal)	R\$ 799.800,00	R\$ 1.119.499,32	5,73%
III - Contribuição de Melhoria (Principal)	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
IV - Multas e Juros de Mora (Principal)	R\$ 26.400,00	R\$ 1.018.710,81	5,21%
V - Dívida Ativa	R\$ 1.422.300,00	R\$ 574.735,02	2,94%
VI - Multas e Juros de Mora (Dív. Ativa)	R\$ 0,00	R\$ 145.411,59	0,74%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 17.771.755,91</b>	<b>R\$ 19.521.819,09</b>	

APLIC > Informes Mensais > Receitas > Receita Tributária Própria (a partir de 2018).

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital n.º 215184/2023, pg. 90.

256. No tocante à receita do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU, verifica-se que corresponde a segunda maior arrecadação da Receita Tributária Própria do município, atingindo **17,11%** (dezessete inteiros e onze centésimos percentuais), sobre o total da receita arrecadada.

257. Ao comparar a arrecadação do IPTU no exercício de 2022 com o valor arrecadado no exercício de 2021, verifica-se um expressivo crescimento nominal no percentual de **41,75%** (quarenta e um inteiros e setenta e cinco centavos).

Origens das Receitas	2018	2019	2020	2021	2022
IPTU	R\$ 1.822.782,09	R\$ 2.172.945,51	R\$ 2.260.679,43	R\$ 2.357.573,29	R\$ 3.341.959,45

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Documento Digital n.º 215184/2023, pg. 90.

258. Considerando o crescimento nominal dessa receita, verifica-se que o seu incremento poderá ser efetivado com base na valorização imobiliária, uma vez que o referido imposto tem a sua incidência fundamentada no valor venal dos imóveis. E, pelo que pode ser verificado no comparativo dos últimos cinco anos, a receita esteve se mantendo, atingindo crescimento expressivo no exercício analisado.

259. Desta feita, recomendo ao gestor que incremente a receita desse imposto, a partir da normatização e execução de procedimentos relacionados à atualização do Cadastro Imobiliário e da Planta Genérica de Valores da municipalidade, a fim de subsidiar o cálculo do IPTU.





260. Na execução orçamentária, comparando a receita arrecadada ajustada (**R\$ 126.523.515,68**) com a despesa realizada ajustada (**R\$ 121.461.931,62**), o município apresentou superavit de **R\$ 5.061.584,06** (cinco milhões, sessenta e um mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e seis centavos).

261. O município apresentou aumento do saldo da dívida flutuante de **R\$ 2.792.460,09** (dois milhões, setecentos e noventa e dois mil, quatrocentos e sessenta reais e nove centavos), correspondente a **363,89%** (trezentos e sessenta e três inteiros e oitenta e nove centésimos percentuais), visto que o saldo referente aos Restos a Pagar inscritos para o exercício seguinte foi de **R\$ 3.559.831,74** (três milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e trinta e um reais e setenta e quatro centavos), enquanto o saldo do exercício de 2021 era de **R\$ 767.371,65** (setecentos e sessenta e sete mil, trezentos e setenta e um reais e sessenta e cinco centavos).

262. Por sua vez, demonstrou capacidade financeira suficiente para saldar os compromissos de curto prazo, visto que possui **R\$ 12.331.643,87** (doze milhões, trezentos e trinta e um mil, seiscentos e quarenta e três reais e oitenta e sete centavos) de disponibilidade financeira bruta (excetuada a disponibilidade da previdência própria).

263. Quanto aos restos a pagar não processados inscritos para o exercício seguinte, totalizaram **R\$ 1.100.000,00** (um milhão e cem mil reais) e na modalidade processados **R\$ 2.459.831,74** (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e trinta e um reais e setenta e quatro centavos).

## 2. INVESTIMENTOS

PERCENTUAL DE INVESTIMENTOS	
<b>DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS EMPENHADAS (EXCETO INTRAORÇAMENTARIA)</b>	<b>R\$ 122.984.186,91</b>
<b>INVESTIMENTOS</b>	<b>R\$ 13.307.206,48</b>
<b>% INVESTIMENTOS SOBRE AS DESPESAS</b>	<b>10,82%</b>

Fonte: Documento Digital n.º 178117/2022. Fls. 30/31.

264. Analisando o valor dos investimentos e comparando-o com o total das despesas executadas fica demonstrado que o município teve um bom desempenho, pois investiu **10,82%** (dez inteiros e oitenta e dois centésimos percentuais) das despesas do exercício.





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

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

(...) os índices apresentados neste relatório para os exercícios anteriores podem ter sofrido alterações, quando comparados aos índices apresentados nos relatórios técnicos e pareceres prévios dos respectivos exercícios, devido à correção dos dados que consideraram os dados do Aplic sem a devida atualização após apontamentos feitos durante as análises das contas anuais. Ressalta-se ainda que o IGF-M do exercício em análise (2022) não será apresentado neste relatório devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo, podendo existir alterações nos índices nas fases de instrução e análise das manifestações de defesa. Dessa forma, o IGF-M deste exercício comporá a série histórica deste indicador apenas no exercício seguinte."

Exercício	IGFM - Receita própria	IGFM - Gasto de Pessoal	IGFM - Liquidez	IGFM - Investimento	IGFM - Custo Divida	IGFM - RES. ORÇ. RPPS	IGFM Geral	Ranking
2017	0,75	0,46	1,00	0,57	0,24	0,45	0,63	38
2018	0,62	0,63	0,58	0,76	0,33	0,29	0,58	54
2019	0,63	0,69	1,00	1,00	0,06	0,24	0,69	30
2020	0,59	0,64	1,00	1,00	0,26	0,33	0,71	34
2021	0,65	0,91	1,00	0,94	0,41	0,29	0,77	28

<https://cidadao.tce.mt.gov.br/igfm>

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, fl. 8.

266. Ao analisar o quadro acima verifico que no exercício anterior (2021), o município ocupava a 28ª (vigésima oitava) posição no ranking estadual, motivo pelo qual pode-se afirmar que, com os resultados de execução orçamentária, financeira, receita própria e investimentos, gastos com pessoal, saúde e educação, ele se encontrava em ótima classificação, apesar de não haver essa informação atualizada para o exercício de 2022.

### 4. DA ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO

267. Do conjunto de aspectos examinados, ressalto que:

- a) o Gestor foi diligente ao aplicar os recursos na área da saúde e educação, obedecendo o percentual mínimo constitucional. Com relação a educação, houve cumprimento do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal/1988.
- b) as despesas com pessoal foram realizadas em consonância com os limites estabelecidos na Lei Complementar n.º 101/2000;
- c) os repasses ao Poder Legislativo ocorreram até o dia 20 de cada mês, em consonância com o disposto no art. 29-A, § 2º, II, da CF/1988;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo ficaram abaixo do limite de alerta (51,3%) estabelecido na Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade





Fiscal. Assim, foi assegurado o cumprimento do limite inferior ao máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecido no art. 20, III, alínea “b”, da mesma lei.

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

### III. DISPOSITIVO DO VOTO

269. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 4.933/2023, subscrito pelo Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps; e tendo em vista o que dispõe o art. 31 da CF/1988, o art. 210 da Constituição Estadual, I; o art. 1º e o art. 26, todos da Lei Complementar n.º 269/2007 e no art. 5º, I da Lei Complementar n.º 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do TCE/MT), combinado com o artigo 172 do Regimento Interno do Tribunal de Contas RI-TCE/MT, aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio Favorável à aprovação** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Xavantina, exercício de 2022, sob a gestão da Sr. **João Machado Neto, Prefeito Municipal**, pelo afastamento das irregularidades classificadas como **FB03 (3.1), FB99 (4.1 e 4.2), MC02 (5.1) e MC03 (6.1)**, e a manutenção das irregularidades **DB99 (1.1) e FB03 (3.2)**.

270. Voto, ainda, para recomendar ao Poder Legislativo que determine à atual gestão que:

**a) avalie** os fatores que impediram o atingimento da meta de resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como que fixe novas metas que sejam compatíveis com a nova conjuntura econômica da municipalidade, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT

**b) se abstenha** de abrir créditos suplementares por superávit financeiro à conta de recursos inexistentes, em desacordo com o que dispõe o art. 43, da Lei n.º 4.320/1964

**c) incremente** a receita do IPTU no Município de Tangará da Serra, a partir da normatização e execução de procedimentos relacionados à





atualização do Cadastro Imobiliário e da Planta Genérica de Valores da municipalidade, a fim de subsidiar o cálculo do imposto.

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

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

273. É como voto.

Cuiabá, 10 de outubro de 2023.

(assinado digitalmente)<sup>6</sup>  
**WALDIR JÚLIO TEIS**  
Conselheiro Relator

<sup>6</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

