



PROCESSO Nº : 16.688-0/2018
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE CARLINDA
GESTORA : CARMELINDA LEAL MARTINES COELHO
ADVOGADOS : RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11.972
: SEONIR ANTÔNIO JORGE – OAB/MT 23.002
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2018
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Diante dos Relatórios emitidos pela Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo, Secretaria de Controle Externo de Previdência Municipal e do Parecer do Ministério Público de Contas, passo a análise dos resultados fiscais e financeiros das contas anuais de governo do exercício de 2018 de Carlinda, sob a responsabilidade da Sra. Carmelinda Leal Martines Coelho.

Inicialmente, cabe registrar que a agente política cumpriu os percentuais constitucionais na área da educação e saúde.

Desse modo, saliento que na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi aplicado o correspondente a **31,44%** (trinta e um vírgula quarenta e quatro por cento) das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

No que diz respeito ao FUNDEB, foram aplicados **63,92%** (setenta e três vírgula noventa e dois por cento) na valorização e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei 11.494/2007.

Em relação à saúde, foram aplicados **30,56%** (trinta vírgula cinquenta e seis por cento) do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar nº 141/2012.





As despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar nº 101/2000, conforme quadro reproduzido a seguir:

RCL: R\$ 24.269.142,22 (vinte e quatro milhões, duzentos e sessenta e nove mil e cento e quarenta e dois reais e vinte e dois centavos)

Pessoal	Valor no Exercício R\$	(%) RCL	(%) Limites Legais	Situação
Executivo	12.767.393,71	52,60	54	Regular
Legislativo	613.806,59	2,52	6	Regular
Município	13.381.200,30	55,13	60	Regular

Os repasses ao Poder Legislativo ocorreram até o dia 20 de cada mês e alcançaram **6,81%** (seis vírgula oitenta e um) da receita base do exercício de 2018, observando o limite estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal.

No tocante à execução orçamentária, constatou-se um resultado **superavitário** de **R\$ 1.835.803,55** (um milhão, oitocentos e trinta e cinco mil, oitocentos e três reais e cinquenta e cinco centavos).

Além disso, o município apresentou disponibilidade financeira no valor de **R\$ R\$ 1.149.771,58** (um milhão cento e quarenta e nove mil, setecentos e setenta e um mil, e cinquenta e oito centavos), indicando que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 2,13 de disponibilidade financeira e, portanto, equilíbrio financeiro.

No Relatório Preliminar, foi apontada a presença de duas irregularidades de natureza grave. A Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, após a análise das alegações de defesa apresentadas pela gestora, concluíram pela manutenção dessas duas irregularidades, as quais passo a examinar.

A **primeira irregularidade**, classificada como **DB99**, versa sobre a insuficiência de disponibilidade financeira para pagamento de Restos a Pagar nas fontes 00, 01, 02 e 18/19/31, conforme quadro do Relatório Preliminar reproduzido a seguir (Doc. nº 185811/2019, fl. 27):





FONTES	DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
00	RECUROS ORDINÁRIOS	180.231,54
01	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Educação	58.071,03
18/19/31	Transferências do FUNDEB	105.500,89
02	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos - Saúde	327.689,98
TOTAL		671.490,44

Em síntese, a gestora alegou, em sua defesa, que não consta nos autos nenhuma evidência analítica e documental capaz de comprovar que todas as despesas que foram empenhadas no período de maio a dezembro de 2018 foram de fato contraídas nesse período, uma vez que no Relatório Técnico Preliminar não há informação do número, data e valor dos empenhos, e nem dos possíveis contratos e ajustes firmados de forma individualizada e total.

Argumentou que o apontamento foi realizado tão somente com base na comparação do saldo das fontes, e que essa irregularidade se emolda mais a irregularidade de inconsistências nos achados contábeis.

Quanto ao mérito da irregularidade, justificou que a frustração dos repasses de recursos pelo Governo do Estado e União foi um dos principais fatores causadores da insuficiência apontada nas respectivas fontes.

A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo ressaltou que o Aplic é o meio oficial de prestação de contas eletrônicas dos diversos responsáveis pelo TCE/MT e que a auditoria se utilizou de dados alimentados no sistema pela própria jurisdicionada.

Acatou os argumentos com relação a queda de arrecadação por conta das Transferências Correntes que tiveram redução de R\$ 1.077.637,98 (um milhão, setenta e sete mil, seiscentos e trinta e sete reais e noventa e oito centavos), em relação ao ano anterior. E mencionou que, mesmo diante da queda de arrecadação, o município conseguiu reduzir as despesas e ter um resultado orçamentário positivo, sugerindo o enquadramento dessa situação como atenuante.





Todavia, manteve a irregularidade porque, embora haja equilíbrio financeiro considerando o total das fontes, há fontes de recursos com saldos negativos, ou seja, há insuficiência de disponibilidade financeira para pagamento de Restos a Pagar por fonte.

Em suas alegações finais, a gestora negou que tenha contestado as origens das informações do Aplic, aduzindo que contestou a ausência de informações capazes de verificar se as indisponibilidades por fonte foram contraídas no período vedado, uma vez que a irregularidade foi construída com afronto ao art. 42 da LRF, quando deveria ter sido classificada pelo art. 1º, § 1º da LRF. Por fim, repisou os argumentos apresentados na peça contestatória.

O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão técnica, argumentando que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar a insuficiência financeira para pagamento dos restos a pagar nas fontes 00, 01, 18/19/31 e 02.

Ressaltou que houve um equívoco por parte da defesa ao mencionar o artigo 42 da LRF, o qual é especificamente analisado quando do término do mandato do chefe do Poder Executivo. Esclareceu que, enquanto a irregularidade DA01 trata da análise da disponibilidade financeira deixada pelo gestor para cobrir as despesas realizadas nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor municipal, a irregularidade DB99, objeto de análise, refere-se à ausência de disponibilidade financeira para pagamento dos restos a pagar processados ou não processados que foram inscritos pela gestão, independentemente do período em que se realizou a despesa, mas que constituem, de qualquer modo, débitos da gestão, pois as despesas foram empenhadas e não pagas até o final do exercício financeiro (31/12).

Reconheceu que a frustração de receitas reflete a real situação financeira em que se encontram todos os entes da federação e que, infelizmente, não se mostra como “novidade” a ocorrência de possíveis atrasos do Estado e União no adimplemento dos compromissos para como os municípios. Todavia, realçou que o gestor deve adotar as medidas necessárias de ajuste de despesas, seja pela alocação de recursos de fontes





não vinculadas ou anulação de restos a pagar não processados do exercício corrente e dos anteriores.

De igual modo à Unidade Técnica e ao Ministério Público de Contas, compreendo que os argumentos apresentados pela gestora não são suficientes para afastar a irregularidade, uma vez que, em consulta por fontes, constata-se a ocorrência de indisponibilidade financeira para fazer frente aos valores inscritos em restos a pagar, conforme discriminado de forma detalhada no Quadro 6.2 do Relatório Técnico (Doc. nº 185811/2019, fls. 78 a 82).

Em consulta ao Sistema Aplic (Aplic - Informes mensais - Restos a pagar - Disponibilidade financeira para pagamento de RP) também noto que as fontes apresentaram saldo negativo, em ofensa ao equilíbrio estabelecido pelo artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalto que o Aplic – Auditoria Pública Informatizada de Contas – é um sistema de análise utilizado por este Tribunal, ou seja, é um instrumento hábil e idôneo de prestação de contas, cujos dados e informações elaborados pelos jurisdicionados são considerados fontes oficiais, regulamentado pela Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014, bem como da Resolução Normativa nº 03/2015, que trata do Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE/MT. Fontes essas com informações repassadas pelos próprios gestores.

É importante frisar que não está a se discutir aqui a regra contida no artigo 42 da LRF, que diz respeito a contratação de despesas que não possam ser cumpridas integralmente dentro do exercício financeiro. Por conseguinte, não há que se falar em ausência de evidência analítica e documental.

Apesar de reconhecer que a indisponibilidade é atenuada pela frustração dos repasses, também constitui dever do gestor público efetuar o controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos desde a elaboração do





orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários, como muito bem pontuado pelo Ministério Público.

Nesse sentido, à título orientativo, é importante transcrever a disposição contida no Anexo I da Resolução Normativa nº TCE/MT 43/2013, que aprovou as diretrizes para apuração do resultado da execução orçamentária, nos seguintes termos:

15. As despesas empenhadas mas não liquidadas devem ser anuladas no encerramento do exercício, ressalvadas as despesas cujo fato gerador já tenha ocorrido, ou seja, quando a fase de liquidação estiver em andamento, as quais devem ser inscritas em restos a pagar não processados. Havendo interesse da Administração na execução das despesas cujos empenhos tenham sido anulados, essas devem ser previstas e executadas no orçamento do exercício subsequente.

16. Os restos a pagar não processados decorrentes de liquidações em andamento devem ser executados, ou seja, liquidados, até o encerramento do exercício subsequente ao de sua inscrição. Se não forem liquidados até essa data, devem ser justificadamente cancelados no encerramento do exercício subsequente.

Por todo o exposto, mantenho a irregularidade DB99 e, nos termos sugeridos pelo Ministério Público de Contas, **recomendo** ao chefe do Poder Executivo que se abstenha de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa.

A **segunda irregularidade**, classificada como **FB99**, trata da ausência de previsão da Meta de Resultado Nominal na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em desacordo com o art. 4º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

A Secretaria de Controle Externo constatou que a LDO de Carlinda – Lei nº 1046/2017, muito embora tenha estabelecido meta fiscal do resultado primário no valor de - R\$ 5.559.000,00 (déficit), com relação à meta do resultado nominal, não apresentou valor algum.

Sobre o fato, a gestora justificou que para as metas fiscais serem definidas depende-se de cálculo desenvolvido por sistemas de contabilidade e planejamento, baseados nos manuais de demonstrativos fiscais elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, e não há problema em estipular valor zerado para o Resultado Nominal.

Para a Unidade Técnica, as justificativas apresentadas não desconstituem o





achado, uma vez que no ano de 2016 havia sido estipulado uma meta de R\$ 3.886.031,60 no Resultado Nominal. E, em 2018, 2019 e 2020, este índice permaneceu em branco, corroborando a omissão desses dados.

Em alegações finais, a gestora alegou que a Unidade Instrutiva alterou a classificação de não previsão do Resultado Nominal na LDO para “atacar o valor do Resultado Nominal fixado na LDO”.

O Ministério Público de Contas manteve a irregularidade, pois não foi prevista a meta de resultado nominal no Anexo de Metas Fiscais da LDO e, na sua visão, o valor 0,00 se refere a valores nulos, em desacordo com o disposto no art. 4º, §1º, da LRF.

O estabelecimento de metas fiscais de receita, despesa, resultado primário e nominal e montante da dívida em Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, é exigência inserta no artigo 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, cujo enfoque é a gestão fiscal responsável:

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

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

Com esse referencial normativo, não resta qualquer margem de discricionariedade administrativa quanto inserção da meta de resultado nominal na legislação municipal (LDO), razão pela qual reconheço irregularidade apontada.

Ademais, o Manual de Demonstrativos Fiscais aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, pág. 56, esclarece em relação às metas fiscais que:

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





Dentro desse contexto, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 10.028/2000 constitui como infração administrativa contra as leis de finanças públicas a hipótese de se propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias sem que esta contenha referido Anexo de Metas Fiscais:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

Portanto, não basta meramente preencher uma tabela de metas com quaisquer números. É preciso fundamentá-los com todos os elementos tornados obrigatórios pela LRF e, conforme se infere da tabela de Metas Fiscais do Município de Carlinda, esse campo permaneceu vazio:

ESTADO DE MATO GROSSO - PREFEITURA MUNICIPAL DE CARLINDA							
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS							
ANEXO DE METAS FISCAIS							
METAS ANUAIS							
EXERCÍCIO DE 2018							
AMF - Tabela I (LRF, art. 4º § 1º)							
ESPECIFICAÇÃO	2018			2019			Valor Corrente (c)
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	% PIB (a/PIB x 100)	Valor Corrente (b)	Valor Constante	% PIB (b/PIB x 100)	
Receita Total	30.448.000,00	29.136.842,10	88,446	30.448.000,00	27.882.783,88	10,263	30.448.000,
Receitas Primárias (I)	27.626.000,00	26.436.363,63	55,379	27.626.000,00	25.298.534,79	30,784	27.626.000,
Despesa Total	33.250.000,00	31.818.181,81	2,142	33.250.000,00	30.448.717,94	70,751	33.250.000,
Despesas Primárias (II)	33.185.000,00	31.755.980,86	39,190	33.185.000,00	30.389.194,13	9,034	33.185.000,
Resultado Primário (III) = (I - II)	-5.559.000,00	-5.319.617,22	-83,810	-5.559.000,00	-5.090.659,34	-78,249	-5.559.000,
Resultado Nominal							
Dívida Pública Consolidada							
Dívida Consolidada Líquida	-18.563.358,94	-17.763.979,84	-78,343	-18.563.358,94	-16.999.412,94	-25,840	-18.563.358,

Não acolho a alegação da gestora de “valor zerado” para o Resultado Nominal, pois conforme se verifica no *print* do anexo de metas fiscais, não há preenchimento de valor, razão pela qual, mantenho o apontamento apenas para **recomendar** ao chefe do Poder Executivo, para que proponha, no Anexo de Metas Fiscais das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, todas as metas contidas no § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000.

Antes de encerrar, tendo em vista que Lei Municipal nº 1047/2017 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 30% das despesas, registro que acolho a sugestão ministerial de **recomendar** ao chefe do Poder Executivo





que reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze por cento) na elaboração da Lei Orçamentária para os próximos exercícios, em conjunto com o Poder Legislativo, em virtude do entendimento fixado por esta Corte no Parecer Prévio nº 101/2018-TP, relativo às contas anuais de governo de 2017 do Município de São José dos Quatro Marcos (Processo nº 17.666-4/2017), de que a autorização, na Lei Orçamentária, para abertura de 30% de créditos adicionais é excessiva.

Diante do todo o exposto, em sintonia com a manifestação técnica e ministerial, concluo pela manutenção das irregularidades DB99 e FB99, ambas de natureza grave, em face das quais entendo suficiente realizar as recomendações discriminadas acima para o aperfeiçoamento da gestão pública. Além disso, registro que o cumprimento dos limites constitucionais e legais e os resultados positivos destacados no início do meu voto conduzem a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais de governo do exercício de 2018 de Carlinda.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **acolho** o Parecer nº 5.029/2019, da lavra do Procurador de Contas, Gustavo Coelho Deschamps e **VOTO**, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I, da Constituição Estadual, 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º, do Regimento Interno e 5º, §1º, da Resolução Normativa nº 10/2008 deste Tribunal de Contas, pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo do exercício de 2018 da **Prefeitura Municipal de Carlinda**, de responsabilidade da prefeita, **Sra. Carmelinda Leal Martinez Coelho**, tendo como corresponsável a contadora, Sra. Viviane Cristina Richartz de Oliveira (CRC-MT 010276/0-6), visto que foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino, bem como os exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

Voto, ainda, no sentido de **recomendar**, nos termos do art. 22, §1º, da Lei Complementar nº 269/2007, ao chefe do Poder Executivo de **Carlinda** que:





- I) abstenha-se de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa;
- II) proponha, no Anexo de Metas Fiscais das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, todas as metas contidas no § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000;
- III) reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze por cento) na elaboração da Lei Orçamentária para os próximos exercícios, em conjunto com o Poder Legislativo.

Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, § 3º, da Resolução Normativa nº 14/2007).

É como voto.

Tribunal de Contas, 31 de outubro de 2019.

(assinatura digital)¹

CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

Relator

¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

