



PROCESSO Nº : 16.690-1/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2018
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM
GESTOR : ANTÔNIO AUGUSTO JORDÃO
RELATOR : CONSELHEIRO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR

PARECER Nº 5.030/2019

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM. EXERCÍCIO DE 2018. IRREGULARIDADES ATINENTES AO PLANEJAMENTO, À GESTÃO FISCAL E À PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR RECURSOS INEXISTENTES. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM DECRETOS DO PODER EXECUTIVO. APROVAÇÃO DE LEI ORÇAMENTÁRIA SEM DESTAQUES DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL. SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÕES. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO SANADAS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES AO GESTOR.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da apreciação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim**, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Augusto Jordão.

2. A Secretaria de Controle Externo apresentou, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria, que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor.





3. Consta no Relatório que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, com base nas informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, com observância às normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

4. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo, em caráter preliminar, constataram a ocorrência das seguintes irregularidades:

Relatório Técnico da Secex de Receita e Governo

ANTONIO AUGUSTO JORDAO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Não houve comprovação de que foram realizadas audiências públicas durante o processo de discussão e elaboração da LDO/2018, em contrariedade ao disposto no art. 48, § 1º, I, da LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

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

2.1) Desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal em função da existência de R\$ 15.835,14 em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira para seu pagamento distribuídos entre as fontes 18/19/31, 25 e 26/45 (art. 1º, § 1º da LRF). - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

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) Abertura de R\$ 8.060.473,00 de créditos adicionais, nas fontes 00, 02, 18 e 24, com a indicação de fontes de recursos oriundas de excesso de arrecadação inexistente. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4) FB06 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_06. Abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo (arts. 42 e 44 da Lei 4.320/1964).

4.1) Foram abertos créditos adicionais sem os respectivos Decretos do





Executivo, no valor total de R\$ 1.194.559,00, em contrariedade ao artigo 42 da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

5.1) O texto da LOA não destaca os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em desobediência ao disposto no art. 165, § 5º da CF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

6) MB01 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_01. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

6.1) Não envio de resposta ao Ofício nº 05/2019, ensejando a inexistência das informações requisitadas pelo referido ofício e caracterizando obstrução à atividade de controle externo. - Tópico - 1. INTRODUÇÃO

7) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_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).

7.1) As Contas de Governo foram encaminhadas com 29 dias de atraso, em desacordo com o artigo 164 do Regimento Interno deste Tribunal. - Tópico - 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

5. Por meio do Ofício nº 1013/2019/GCI/JBC, o(a) gestor(a) foi notificado(a) para tomar conhecimento do relatório. Ato seguinte, fez juntada de suas considerações, consoante doc. digital nº 201625/2019.

6. Em relatório conclusivo, a equipe técnica opinou pela manutenção dos achados, o que se pode inferir do doc. digital nº 224943/2019.

7. Após notificação para as alegações finais, as quais não foram juntadas, vieram os autos para análise e parecer. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO





8. Incumbe ao Tribunal de Contas apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, conforme preconiza o art. 71, I, da Constituição Federal e, por simetria, o art. 26, VII, c/c art. 47, I e art. 210, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso. A análise realizada pelo Tribunal, materializada em um amplo relatório e no parecer prévio, subsidia com elementos técnicos o julgamento realizado pelo Poder Legislativo.

9. 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.

10. Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 01/2019, que estabelece regras para apreciação e julgamento de Contas Anuais de Governo prestadas pelo Prefeito Municipal, em seu art. 3º, §1º, estabelece que o parecer prévio 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 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;
- VII – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores.

11. Assim, na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da conjuntura econômica, financeira e orçamentária do ente, bem como dos resultados





da atuação governamental, além da conformidade da gestão orçamentária e financeira com relação às normas constitucionais e legais que regem o tema, em especial quanto ao cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e as providências adotadas com relação às recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas em exercícios anteriores.

12. Portanto, são esses os aspectos sob os quais se guiará esse *Parquet Especial* na presente análise.

13. No caso em tela, as Contas de Governo do Município de Novo São Joaquim, relativas ao exercício de 2018, reclamam emissão de **Parecer Prévio Favorável**, consoante razões a seguir expostas.

2.1. Análise das Contas de Governo

14. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura de Novo São Joaquim, referentes aos exercícios de 2014 a 2017, o TCE/MT emitiu pareceres prévios favoráveis à aprovação das contas.

15. Para análise das contas de governo do exercício de 2018, serão aferidos, como dito, os pontos elencados pela Resolução Normativa 01/2019, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.2. Posição Financeira, Orçamentária e Patrimonial

16. As peças orçamentárias do Município foram:

- PPA (quadriênio 2018-2021) conforme Lei nº 773/2017, sendo alterado pelas Leis nºs 794/2018; 797/2018 e 798/2018;
- LDO instituída pela Lei nº 771/2017;
- LOA disposta na Lei nº 774/2017, na qual há estimativa de receita e fixação de despesa em cerca de R\$ 25.125.400,00.





2.2.1. Da elaboração das leis orçamentárias

17. O Orçamento é um planejamento que indica os recursos que serão empregados na consecução das despesas públicas, com base no valor total arrecadado pelos impostos, sendo de iniciativa do Poder Executivo e compreendendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

18. A LOA, por sua vez, disciplina todas as ações de governo que serão realizadas durante o exercício. Esta deve englobar, segundo o art. 165, § 5º, o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social, não podendo conter dispositivo estranho à previsão de receita e fixação de despesa, conforme §8º, do mesmo dispositivo.

2.2.1.1. Ausência de destaque dos recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade no texto da LOA/2018 – FB13

ANTONIO AUGUSTO JORDAO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

5) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

5.1) O texto da LOA não destaca os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em desobediência ao disposto no art. 165, § 5º da CF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

19. Quanto ao processo de elaboração orçamentária, a Equipe Técnica verificou que o texto da LOA não contemplou os orçamentos fiscal e da seguridade social em destacado, consoante preleciona o art. 165, §5º da Constituição Federal.

20. Instado a se manifestar, o gestor discorda do apontado, afirmando que os orçamentos fiscal e da seguridade encontram-se previstos no art. 4º, da Lei 774/2017, o qual trata da estimativa de receita e da fixação de despesa, estando, portanto, englobado os respectivos orçamentos.

21. A Secex manteve a irregularidade, aduzindo que a LOA deve





compreender três tipos distintos de orçamento, segundo arts. 165 a 169, da Constituição Federal. Assim, a LOA do ente deveria ter trazido de forma discriminada o orçamento fiscal e da seguridade social.

22. Pois bem. Passa-se à análise ministerial.

23. É sabido que a Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento da Administração Pública, onde as receitas públicas são estimadas e as despesas devidamente fixadas.

24. Compulsando os autos, verificamos que a alegação do gestor não procede, uma vez que o destaque dos orçamentos fiscal e o da seguridade social no texto da LOA é imposição legal, ou seja deverá vir de forma explícita a valoração total de cada um, conforme preconiza o artigo 165, § 5º, da Constituição Federal:

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

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

25. Como visto, tal omissão na previsão dos recursos dos orçamentos pode acarretar prejuízo para a execução do planejamento municipal, sendo de grande importância a elaboração da Lei de Orçamentária Anual nos termos da Constituição Federal.

26. Diante de tal contexto, infere-se o acerto das conclusões adotadas pela Equipe Técnica, sobremaneira em vista da relevância das peças de planejamento e ingerência em toda a atividade da Administração Pública. Não se pode olvidar, ademais, de que as peças orçamentárias devem seguir os ditames previstos na





Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 4.320/64, contendo a correta discriminação das receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, observados os princípios de regência do tema.

27. Não obstante a formalidade da falha, esta não pode ser ignorada, sendo imperiosa a recomendação ao gestor para que se atente ao erro cometido e o evite nos próximos exercícios, observando sempre os princípios da transparência e publicidade nos atos da administração, constitucionalmente previstos e essenciais ao desempenho da gestão de recursos públicos.

28. Nessa toada, merece permanecer o apontado, razão pela qual este **Parquet recomenda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que obedeça aos mandamentos constitucionais e legais, de modo a corrigir as falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual, providenciando o destaque dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.**

2.2.2. Alterações Orçamentárias

29. Quanto aos créditos adicionais – suplementares ou especiais, verificou a equipe de auditoria que não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados. Os créditos adicionais suplementares foram abertos no seguinte montante:

- Créditos adicionais suplementares: R\$ 17.539.974,54
- Créditos adicionais especiais: R\$ 6.719.010,67
- Créditos adicionais extraordinários: R\$ 0,00.

2.2.2.1. Abertura de créditos adicionais suplementares sem publicação de Decreto do Poder Executivo – FB06

ANTONIO AUGUSTO JORDAO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

4) FB06 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_06. Abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo (arts. 42 e 44 da Lei 4.320/1964).





4.1) Foram abertos créditos adicionais sem os respectivos Decretos do Executivo, no valor total de R\$ 1.194.559,00, em contrariedade ao artigo 42 da Lei nº 4.320/1964. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

30. De acordo com a equipe técnica, as alterações orçamentárias em 2018 totalizaram 96,55% do Orçamento Inicial, dependendo-se que houve planejamento ineficiente das programações de despesa:

- Valor total da LOA: R\$ 25.125.400,00
- Valor total das alterações: R\$ 24.258.985,21

31. Após redução de R\$ 10.352.304,28 e atualizações, consta no Balanço Orçamentário valor atualizado para fixação de despesas, qual seja, R\$ 39.032.080,93.

32. Por conseguinte, a equipe técnica verificou que foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 24.258.985,21.

33. Ocorre que, segundo a equipe técnica, apesar de abertos mediante prévia autorização legislativa, foram identificados créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 1.194.559,00 sem os respectivos Decretos do Executivo, o que configura desconformidade ao art. 42, Lei nº 4.320/64 e 167, IV da CF/88.

34. Em sede de defesa, o gestor juntou Decretos em valores divergentes, sem assinatura e sem comprovantes de publicação, no intuito de comprovar a publicação dos respectivos atos para abertura de créditos suplementares.

35. Em análise conclusiva, a Secex manteve a irregularidade, aduzindo que tais documentos carecem de legitimidade, dado não constarem no Sistema Aplic e por possuírem valores divergentes dos apresentados.

36. De fato, o gestor apresentou decretos desprovidos de legitimidade. Verifica-se que o gestor apresentou documentos com teor diverso do apresentado via Sistema Aplic, além destes não possuírem assinatura e termo de publicação, o que





impede o aceite para fins de saneamento da irregularidade.

37. Desse modo, o Ministério Público de Contas entende pela manutenção da irregularidade FB06. Assim, sugere-se recomendar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que se abstenha de abrir créditos adicionais sem prévia publicação dos Decretos do Poder Executivo, em cumprimento ao art. 167, V, CF, c/c art. 42, da Lei 4.320/64.

2.2.2.2. Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente – FB03

ANTONIO AUGUSTO JORDAO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

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) Abertura de R\$ 8.060.473,00 de créditos adicionais, nas fontes 00, 02, 18 e 24, com a indicação de fontes de recursos oriundas de excesso de arrecadação inexistente. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

38. No que toca ao primeiro achado 3.1, a equipe técnica consignou que houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação nas fontes 00, 02, 18 e 24 no valor total de R\$ 8.060.473,00, em afronta ao art. 167, II e V, da CF/88 e art. 43, da Lei 4.320/64:

- a) Fonte 00: R\$ 2.464.824,16;
- b) Fonte 02: R\$ 45.906,75;
- c) Fonte 18: R\$ 29.147,57;
- d) Fonte 24: R\$ 5.520.594,52.

39. O gestor justificou que os créditos adicionais foram abertos pela expectativa de recebimento de valores em decorrência de convênios com os governos federal e estadual, os quais não estavam previstos na LOA/2018. Ademais, argumentou que, por erro contábil, ficou registrado nos referidos Decretos nº 48, 50, 63 e 66/2018 a fonte de origem como excesso de arrecadação, quando deveria constar “superávit de exercícios anteriores”. Conforme alegação da defesa, o mesmo ocorreu com a Lei Municipal nº 797/2018 que autorizou abertura por superávit, mas no





Decreto constou excesso de arrecadação na Fonte 100, no valor de R\$ 450.000,00.

40. Rebatendo os argumentos do gestor, a Secex expôs que somente foram encaminhados os Decretos de abertura dos créditos adicionais sem o encaminhamento dos respectivos Termos de Convênio. Ademais, em consulta ao sistema Aplic, não constam informações de convênios firmados. Por fim, quanto ao Decreto nº 41/2018, no valor de R\$ 450.000,00, esclarece que foi aberto o total de R\$ 2.464.824,16 na Fonte 00 – Recursos Ordinários, ou seja, mesmo se o erro for considerado, tal fonte continuaria incorrendo em abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem os recursos disponíveis:

Fonte (a)	Descrição da Fonte de Recurso (b)	Previsão Atualizada da Receita (c)	Receita Arrecadada (d)	Resultado (e) = d - c	Créditos Adicionais Excesso de Arrecadação (f)	Créditos Adicionais abertos sem recursos disponíveis (g)
00	Recursos Ordinários	17.189.853,58	14.725.029,42	- 2.464.824,16	2.936.613,83	2.464.824,16
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	3.712.042,52	3.666.135,77	- 45.906,75	1.106.646,64	45.906,75
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	301.960,00	272.812,43	- 29.147,57	675.285,95	29.147,57
24	Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	5.770.604,67	250.010,15	- 5.520.594,52	5.520.604,67	5.520.594,52
Total						8.060.473,00

Fonte: Relatório Técnico de Defesa, fls. 5-6.

41. De início, vale dizer que, em regra, os recursos provenientes de convênios devem ser incluídos na LOA desde sua elaboração como receita. Essa é a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas. Veja-se:

Resolução de Consulta nº 19/2016-TP (DOC, 26/08/2016). Planejamento.





Lei Orçamentária Anual (LOA). Convênios. Necessidade de previsão orçamentária.

1) Na elaboração da **Lei Orçamentária Anual (LOA) devem ser previstas as receitas e fixadas as despesas oriundas da celebração de convênios** ou instrumentos congêneres, considerando-as em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada e de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no Termo da avença.

2) Havendo modificações no cronograma físico-financeiro de convênios ou instrumentos congêneres ou na impossibilidade de serem executados ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários podem ser incluídos nos orçamentos subsequentes, caso existam condições para a execução da avença.

3) A previsão de receitas e a fixação de despesas na LOA provenientes da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições dos itens precedentes, não caracterizam superestimativa do orçamento público. (grifo nosso)

42. Contudo, há possibilidade de convênios serem firmados ao longo do exercício, ou seja, após publicação da LOA, demandando publicação de lei específica para subsidiar a nova dotação orçamentária, qual seja o crédito especial.

43. Nessa toada, verifica-se que, segundo o gestor, os citados créditos especiais foram abertos a partir da expectativa do recebimento de recursos de convênios não previstos na redação original da lei orçamentária. Ademais, outros créditos adicionais, agora suplementares, foram abertos considerando recursos de convênios, estando respaldados, contudo, em superávit de exercício anterior. Contudo, verifica-se que a justificativa apenas pode ser considerada para fins de análise dos créditos abertos na fonte 24, por tratar de transferências voluntárias.

44. Ocorre que, em que pese o gestor ter alegado a frustração de receita por ocasião de atrasos nos repasses dos convênios firmados com os governos estadual e federal, este não apresentou documentação apta a comprovar o alegado. Ademais, conforme bem apontado pela Secex, não foi possível vislumbrar quais convênios foram objeto de atraso, por não constarem informações no sistema Aplic.

45. Dessa feita, incabível a alegação do gestor de que o valor a título de créditos adicionais por excesso de arrecadação se refere a recursos de convênios que





não deram entrada aos cofres da prefeitura. Do mesmo modo, incabível a alegação de abertura de crédito adicional suplementar por superávit financeiro, porquanto ausente prova do alegado.

46. Some-se o que reza o art. 43, caput, da Lei nº 4.320/64, o qual estabelece que a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição de justificativa.

47. Além disso, cabe lembrar que compete ao Prefeito acompanhar o excesso de arrecadação mensalmente a fim de garantir o equilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. Nesses termos, a gestão deve realizar um acompanhamento efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e já 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. Nesse sentido, determina o art. 43, §3º do mesmo diploma e a Resolução de Consulta nº 26/2015-TP:

Resolução de Consulta nº 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 nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 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 nº 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. (...) (grifo nosso)

48. Assim, o Ministério Público de Contas concorda com o entendimento da SECEX e manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB03 e pela expedição de **recomendação ao Chefe do Executivo para que se abstenha de abrir créditos adicionais mediante excesso de arrecadação, sem que existam recursos excedentes e a adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar os riscos, sobretudo quanto às receitas oriundas de convênios e transferências, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, caput, e §1º, da Lei 4.320/1964.**

2.2.3. Execução Orçamentária

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

Quociente de arrecadação da receita – 0,85	
Valor previsto: R\$ 39.032.080,93	Valor arrecadado: R\$ 33.312.722,82

Quociente de realização da despesa – 0,83	
Despesa autorizada (atualizada): R\$ 39.032.080,93	Despesa realizada: R\$ 32.764.708,67

50. Os resultados indicam a presença de déficit de arrecadação (receita arrecadada menor do que a prevista) em 15%. Contudo, houve economia





orçamentária (despesa realizada em patamar inferior ao quanto havia sido autorizado).

51. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o **Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) de 1,01**, o qual sinaliza a **não ocorrência de déficit de execução orçamentária, em atendimento ao art. 169, CF/88, e 9º, LRF:**

Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,01	
Receita consolidada: R\$ 33.312.722,82	Despesa realizada: R\$ 32.764.708,67

52. Verifica-se, portanto, que a receita arrecadada é maior que a despesa realizada e que as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido.

2.2.4. Restos a pagar

53. No que diz respeito à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados), verifica-se que, durante o exercício de 2018, houve disponibilidade para pagamento dos restos a pagar, consoante abaixo:

Quociente de disponibilidade financeira (QDF) – 6,79	
Disponibilidade Bruta	R\$ 5.802.606,13
Demais obrigações	R\$ 184.287,66
Total RP Processados	R\$ 536.368,28
Total RP Não Processados	R\$ 290.862,42

54. Por sua vez, o Quociente de Disponibilidade Financeira (QDF) revela que o saldo financeiro foi positivo, uma vez que o resultado do quociente foi superior a 1, não havendo comprometimento da disponibilidade financeira, ou seja, **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 6,79 de disponibilidade financeira.**

55. Contudo, a Equipe Técnica apurou a existência de fontes deficitárias





referentes a restos a pagar, conforme se verá a seguir.

2.2.4.1. Indisponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar - DB99

ANTONIO AUGUSTO JORDAO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018
<p>2) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA GRAVE 99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.</p> <p>2.1) Desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal em função da existência de R\$ 15.835,14 em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira para seu pagamento distribuídos entre as fontes 18/19/31, 25 e 26/45 (art. 1º, § 1º da LRF). - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR</p>

56. De acordo com a Secex, existe indisponibilidade financeira referente a restos a pagar, nas seguintes fontes:

Quadro 6.2 - Indicador de disponibilidade financeira do Município por Fonte (Inclusive intra)

Fonte/Descrição	Disponibilidade de Caixa Bruta (A)	RP Liquidados e Não Pagos - Exercícios Anteriores (B)	RP Liquidados e Não Pagos - Do Exercício (C)	RP Empenhados e Não Liquidados - Exercícios Anteriores (D)	Demais Obrigações Financeiras (E)	Insuficiência Financeira no Consórcio (F)	(In)Disponibilidade Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados (G) = A - (B + C + D + E) - F	RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício (H)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) (I) = G - H
00 - RECURSOS ORDINÁRIOS	R\$ 1.534.259,88	R\$ 71,75	R\$ 416.308,85	R\$ 0,00	R\$ 28.267,37	R\$ 0,00	R\$ 1.089.611,91	R\$ 278.379,08	R\$ 811.232,83
RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	R\$ 559.781,73	R\$ 0,00	R\$ 20.753,89	R\$ 0,00	R\$ 67.914,29	R\$ 0,00	R\$ 471.113,55	R\$ 1.891,80	R\$ 469.221,75
01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	R\$ 441.983,97	R\$ 0,00	R\$ 20.753,89	R\$ 0,00	R\$ 11.455,30	R\$ 0,00	R\$ 409.774,78	R\$ 87,00	R\$ 409.687,78
15 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenv. da Educação - FNDE	R\$ 19.117,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 73,33	R\$ 0,00	R\$ 19.044,47	R\$ 0,00	R\$ 19.044,47
18/19/31 - Transferências do FUNDEB	R\$ 47.586,12	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 50.689,43	R\$ 0,00	-R\$ 3.103,31	R\$ 0,00	-R\$ 3.103,31
22 - Transferência de Convênios - Educação	R\$ 49.446,90	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 49.446,90	R\$ 1.804,80	R\$ 47.641,10
25 - Demais Recursos Vinculados à Educação	R\$ 1.647,94	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 5.896,23	R\$ 0,00	-R\$ 4.048,29	R\$ 0,00	-R\$ 4.048,29
32 - Operações de Crédito Vinculadas à Educação	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE	R\$ 2.691.318,60	R\$ 0,00	R\$ 90.702,37	R\$ 0,00	R\$ 88.106,00	R\$ 0,00	R\$ 2.512.510,23	R\$ 10.591,54	R\$ 2.501.918,69





Fonte de Recurso	Indisponibilidade Financeira para Pagamento de RP processados e não processados – R\$
18/19/31 – Transferências do Fundeb	3.103,31
25 – Demais Recursos Vinculados à Educação	4.048,29
26/45 - Demais Recursos Vinculados à Saúde	8.683,54
Total	15.835,14

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, doc. digital n. 181291/2019

57. Consoante o relatório técnico, os empenhos feitos sem a observância das disponibilidades de recursos aliados à não anulação de restos a pagar não processados ao final de 2018 resultaram no descumprimento do artigo 1º, § 1º da LRF.

58. Para sua defesa, o Prefeito informou, em relação à fonte 25, que houve equívoco na elaboração do relatório, não constando as informações necessárias à elaboração da defesa, citando o quadro 5.4 do relatório técnico. Quanto às fontes 18/19/31, informou que houve superávit de R\$ 3.652,40, sendo recurso suficiente para cobrir o valor de R\$ 3.103,31. Já em relação às fontes 26/45, alegou que houve erro no empenho, sendo despesas relacionadas à fonte 14. Ademais, argumentou que o superávit na Fonte 00, de R\$ 824.648,41, pode ser usado para cobrir o déficit nas demais fontes.

59. No relatório técnico de defesa, esclareceu-se, primeiramente, que o achado possui como fonte o quadro 6.2 do relatório técnico e não o 5.4, como aduz a defesa. Ademais, não há como atestar a veracidade do alegado quanto ao erro na utilização da Fonte 26, em vez da Fonte 14, pois a defesa não juntou qualquer documento comprobatório. Além disso, quanto ao superávit configurado na Fonte 00, este poderia ser utilizado desde que a gestão procedesse com o devido remanejamento dos recursos, o que não fora feito. Assim, o apontamento foi mantido.

60. Explicitado o contexto, passa-se às conclusões do MP de Contas.





61. O artigo 36, *caput*, da Lei nº 4.320/1964 traz o conceito de Restos a Pagar:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito. (Grifo nosso)

62. É certo que, para a satisfação das necessidades públicas, o Estado precisa gastar recursos financeiros. Ao constituir uma obrigação de pagamento, tem-se um empenho de despesa. Daí, a obrigação financeira passa por três fases até a sua extinção: empenho, liquidação e pagamento. A liquidação ocorre quando, através de documentos que formam o processo de pagamento, apura-se a origem da obrigação, seu valor exato e a quem deve ser paga a respectiva importância. Depois do empenho e liquidação, a obrigação se extingue através do pagamento da despesa.

63. Nesse contexto, pode-se dizer que Restos a Pagar é a conta em que são inscritas todas as obrigações de natureza financeira de responsabilidade do Poder Público que foram empenhadas e liquidadas, mas não foram pagas até o último dia do exercício financeiro, ou seja, 31 de dezembro, ao qual pertencem.

64. A partir disso, objetivando evitar a utilização irregular de Restos a Pagar, o legislador viu-se motivado a estabelecer a regra do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00, *in verbis*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

65. Nessa toada, como muito bem alinhado pela Secex, a existência de





disponibilidade na Fonte 00 não autoriza a permanência de saldos deficitários nas demais fontes de recursos. Isso, porque o Poder Executivo no início do ano fiscal deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

66. O fato de haver um saldo global positivo, nessa hipótese, até deixa mais evidente o equívoco do gestor, já que deixa claro que um simples planejamento e remanejamento orçamentário resolveria a questão.

67. Assim, em que pese a argumentação trazida pelo gestor, constata-se que não se atingiu o equilíbrio necessário das disponibilidades financeiras no exercício de 2018.

68. Portanto, mantém-se a irregularidade DB99. **Sugere-se recomendação ao Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que se abstenha de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa.**

2.2.5. Situação financeira

69. A análise do Balanço Patrimonial revela a existência de superávit financeiro no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro em relação ao passivo financeiro, verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 5,76, indicando superávit de R\$ 4.819.150,84:**

Quociente da situação financeira – 5,76	
Total Ativo Financeiro: R\$ 5.830.669,20	Total Passivo Financeiro: R\$ 1.011.518,36

2.2.6. Dívida Pública

70. Com relação à dívida pública contratada no exercício, verifica-se que o Município não contratou obrigações de longo prazo durante o exercício, razão pela





qual o Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC) foi apurado em 0,000 e houve respeito ao limite de endividamento, sendo o Quociente Limite de Endividamento (QLE) de 0,000.

71. A seu turno, a análise do Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP) demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$ 144.976,18) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 33.312.722,82), resultando em um quociente de 0,00, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e 43/2001.

2.3. Limites Constitucionais e Legais

72. De outro lado, cabe destacar a observância, pelos gestores, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

2.3.1. Educação e Saúde

73. Os percentuais mínimos exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

EDUCAÇÃO		
Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 23.115.020,28		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	39,58%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ R\$ 4.088.589,89		
FUNDEB (Lei 11.494/2007)	60% (art. 60, §5º, ADCT)	67,84%

SAÚDE		
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 22.545.019,59		





Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	24,28%

2.3.2. Pessoal

74. Verifica-se que o governante municipal cumpriu com o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo e Legislativo, bem como com o limite de gastos total da municipalidade:

PESSOAL - Arts. 18 a 22 da LRF		
Gasto do Executivo	54,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	42,24%
Gasto do Poder Legislativo	6,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "a" da LRF)	2,50%
Gasto do Município	60,00% da RCL (máximo)	44,74%

2.3.2.1. Sonegação de informações - MB01

ANTONIO AUGUSTO JORDÃO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

6) MB01 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_01. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

6.1) Não envio de resposta ao Ofício nº 05/2019, ensejando a inexistência das informações requisitadas pelo referido ofício e caracterizando obstrução à atividade de controle externo. - Tópico - 1. INTRODUÇÃO

75. De acordo com a equipe técnica, em 22 de março do corrente ano, foi enviado ofício circular nº 05 requerendo informações sobre a existência de OS, Oscip ou Cooperativas no ano de 2018 que impactassem na despesa com pessoal. Contudo, verificou-se que não foram obtidas respostas para o ofício citado, configurando sonegação de informação e presumindo a inexistência das informações, impossibilitando, portanto, a equipe de realizar de forma plena a fiscalização.

76. Em sede de defesa, o gestor argumentou que não se trata de





sonegação de informações, mas que na condição de gestor possui inúmeras atribuições e que não teve conhecimento de tal solicitação. Informou que a Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim não possui contrato com OSCIP ou OS.

77. Em contraponto, a equipe técnica aduziu que o Regimento Interno deste Tribunal é bem claro quando trata de sonegação de documentos. Para tanto, cita os arts. 153 e 284-A da Resolução Normativa nº 14/2007.

78. Este Ministério Público de Contas concorda com a equipe de auditoria. O gestor confirmou o não envio das informações requisitadas, contrariando, assim, a Resolução Normativa nº 14/2007 do TCE-MT e acarretando prejuízo ao controle externo.

79. Além disso, é cediço que o dever de prestar contas abrange não só o encaminhamento de documentos ao Tribunal de Contas na forma regulamentar, mas também a atuação cooperativa do gestor em fornecer as informações necessárias quando a equipe de auditoria entender não estar a situação suficientemente esclarecida com os elementos de que dispõe.

80. É neste sentido que o artigo 215 da Constituição do Estado de Mato Grosso estabelece que nenhum documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal de Contas, sob qualquer pretexto, durante suas inspeções ou auditorias, situação na qual se enquadra o caso dos autos.

81. **Desse modo, sugere-se a recomendação ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que atenda às solicitações deste Tribunal de Contas quanto ao envio de documentos necessários em seus trabalhos, atuando de forma cooperativa em relação ao controle externo da administração pública.**

2.3.3. Limite de gastos da Câmara Municipal

82. Segundo consta dos autos, os repasses ao Poder Legislativo





respeitaram o limite máximo constitucional previsto no art. 29-A da Constituição Federal (7%), bem como ocorreram até o dia 20 de cada mês. Além disso, os repasses não foram inferiores à proporção estabelecida na LOA (Art. 29-A, §2º, inciso III, CF/88).

2.4. Cumprimento das Metas Fiscais

83. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, as metas fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo.

84. O Resultado Primário é calculado com base somente nas receitas e nas despesas não-financeiras e tem por objetivo demonstrar a capacidade de pagamento do serviço da dívida. Entretanto, não foi possível aferir se houve cumprimento da meta de resultado primário, considerando que o Anexo de Metas Fiscais não foi elaborado na LDO/2018, em descumprimento ao art. 4º, §1º, da LRF. Todavia, a referida irregularidade é objeto da Representação de Natureza Interna - Protocolo nº 153460/2019.

2.5. Realização dos programas previstos na LOA

85. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro 4.3 em seu relatório preliminar.

86. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de R\$ 39.032.080,93 sendo que o valor gasto para a execução foi de R\$ 32.764.708,67, o que corresponde a 83,94% de execução de recursos em relação ao que foi previsto.

87. Verifica-se que, dos 22 programas que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, 14 obtiveram execução acima de 90%, 02 tiveram





execução entre 60% e 90%, 06 com execução menor que 60% de execução em relação ao valor previsto.

88. Desta feita, recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte.

2.6. Observância do Princípio da Transparência

89. No que concerne à observância do princípio da transparência, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal são facultativos aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes¹, conforme o art. 63 da LRF.

90. Outrossim, apurou-se que não foram realizadas as audiências de avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, conforme determina o art. 9º, § 4º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme a Secex, este apontamento está sendo analisado no **Processo nº 153460/2019** por meio de Representação de Natureza Interna.

91. Além disso, foram realizadas as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do PPA e da LOA.

92. Contudo, quanto ao processo de elaboração e de discussão da LDO, a Equipe Técnica verificou, em consulta ao Sistema Aplic, que não foram realizadas

1 Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO)

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5o a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.





audiências públicas, em desconformidade com o art. 48, §1º, I, da LRF.

2.6.1. Não realização de audiências públicas – DB08

ANTONIO AUGUSTO JORDAO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Não houve comprovação de que foram realizadas audiências públicas durante o processo de discussão e elaboração da LDO/2018, em contrariedade ao disposto no art. 48, § 1º, I, da LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

93. Apurou-se, em relatório técnico preliminar, que as audiências públicas durante o processo de discussão e elaboração da LDO/2018 não foram realizadas, contrariando art. 48, §1º, I, da LRF.

94. Em contraponto, a defesa trouxe aos autos cópia da ata e do edital de convocação da referida audiência, que, segundo o gestor, aconteceu em 27/04/2017.

95. Em análise conclusiva, a Secex manteve a irregularidade, pois os documentos trazidos não comprovam a realização da audiência, pois deveria ter sido juntada a lista de presença da audiência pública e não apenas a ata e o edital de convocação.

96. Em que pese os argumentos trazidos pelo gestor, infere-se que estes não foram suficientes para afastar a irregularidade ora analisada. A uma, porque está a se falar de infração grave à Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada norma de suma importância para a consagração do princípio da transparência. A duas, porque o gestor não fez juntada de outros documentos a fazer prova de que respeitou o princípio de estatura constitucional, reafirmado pela LRF, apenas trazendo comprovação acerca da Ata de Audiência e Edital de Convocação, não sendo seguro afirmar que houve efetiva participação popular. Assim, não resta outra saída senão pugnar pela manutenção da irregularidade com recomendações ao município.





97. Dessa forma, este *Parquet* sugere que **se recomende ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para atendimento do princípio da transparência, a ser materializado na realização de audiências públicas para discussão da LDO.**

2.7. Da Prestação de Contas Anuais

98. O Chefe do Poder Executivo deve prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, conforme dispõe os incisos I e II, do artigo 71 da Constituição Federal; nos incisos I e II do artigo 47 e artigo 210 da Constituição Estadual; nos artigos 26 e 34 da Lei Complementar nº 269/2007.

99. Contudo, o Chefe do Poder Executivo não encaminhou ao TCE/MT a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT-TP, conforme a seguir.

2.7.1. Atraso na prestação de contas - MB02

ANTONIO AUGUSTO JORDÃO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

7) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_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).

7.1) As Contas de Governo foram encaminhadas com 29 dias de atraso, em desacordo com o artigo 164 do Regimento Interno deste Tribunal. - Tópico - 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

100. De acordo com a equipe técnica, o Chefe do Poder Executivo somente encaminhou as Contas de Governo em 15/05/2019, sendo que o prazo previsto era 16/04/2019, de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 do TCE/MT. Dito de outro modo, foram encaminhadas com 29 dias de atraso.

101. Em sede de defesa, o gestor argumentou que a carga de dezembro é uma carga complexa, e, por isso, enfrentaram dificuldades para sua validação devido





a erros no sistema e em tabela do Aplic. Além disso, como as Contas de Governo consolidadas são condicionadas ao envio da carga de dezembro, justificou o atraso de 29 dias para validar as contas anuais de governo consolidadas. Informou, ademais, que nunca teve a intenção de sonegar informações a esta corte de contas, e que está lutando para validar o quanto antes tais informações.

102. Em contraponto, a equipe técnica aduziu que o atraso ou não envio de informações obrigatórias, além de afetar diretamente o controle externo e a auditoria simultânea, tem o condão de comprometer a tempestividade das competências constitucionais desta Corte de analisar e julgar as contas dos órgãos públicos. Contudo, reconheceu que dificuldades existem, e, por isso, o TCE faz prorrogações dos prazos regimentais, inclusive de forma individual, de acordo com os problemas apresentados por cada jurisdicionado. Ocorre que o gestor descumpriu quase todos os prazos de envio das cargas do APLIC (mensais e anuais), não sendo possível sanar o achado.

103. Este Ministério Público de Contas concorda com a equipe de auditoria. O gestor confirmou o não envio da prestação de contas dentro do prazo legal, contrariando, assim, a Resolução Normativa nº 36/2012 do TCE-MT.

104. Ademais, é necessário frisar que o atraso além de contrariar a legislação específica da matéria acaba por desestabilizar todo o planejamento realizado pela equipe técnica para apreciação das contas de governo. Sabe-se que o atraso no envio dos documentos prejudica a eficiência do trabalho da equipe e pode até mesmo impedir o exercício tempestivo da fiscalização das despesas públicas.

105. Sugere-se, assim, que se **recomende ao Chefe do Poder Executivo para que envie as contas anuais de governo a este Tribunal, via Sistema Aplic, dentro do prazo designado pela legislação, de modo a cumprir com o determinado no inciso IV do art. 1º, da Resolução Normativa nº 36/2012/TCE e artigo 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.**





2.8. Necessidade de ampla transparência dos atos praticados pelo município

106. Desvendar esquemas de corrupção e de malversação do dinheiro público é um desafio para todos. Nesse passo, devemos contar com a ajuda de todos os cidadãos para que, tomando conhecimento de evidências de irregularidades, possam comunicá-las às autoridades competentes.

107. Nesse passo, deve-se adotar a total transparência dos atos. Os dados e documentos devem ser abertos ao público e disponibilizados em formatos que facilitem a sua leitura e seu processamento, até porque a maior quantidade de informações sobre as ações do governo providas aos munícipes capacita-os melhor para o controle social.

108. Sendo assim, a publicidade dos dados deve ser preceito geral e os documentos devem ser atualizados de forma periódica.

109. Desta maneira, recomenda-se a ampla divulgação e o uso da tecnologia como ferramenta de controle social para verificar, por exemplo, a compatibilidade dos gastos públicos com merenda escolar com o custo médio dos alimentos.

110. Portanto, a publicidade dos dados devem ser preceito geral e os documentos devem ser atualizados de forma periódica.

111. Desta feita, este *Parquet* entende que o tema Transparência Pública deve ser tratado como prioridade, não apenas para atender à lei de acesso a informação, por exemplo, mas também como instrumento de aproximação entre a Administração Pública e a população. Por exemplo, pelo maior contato com os cidadãos, é possível demonstrar os desafios e dificuldades enfrentadas pela gestão.

112. O que esta proposta pretende é que a gestão municipal Desenvolva





projeto de plataforma digital voltada à transparência pública, aos dados abertos, deixando o caminho livre para a sociedade colaborar e participar ativamente do governo.

113. Diante de tudo o que foi exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela expedição de recomendação ao gestor para que implemente canais de comunicação e disponibilize todos os documentos públicos relativos a compras no site da prefeitura ou em outro formato digital – rede social, por exemplo - que possibilite que o cidadão faça o acompanhamento em tempo real.

2.8.1. Do Programa de integridade

114. O Decreto nº 8.420/2015 definiu no seu art. 41 o que é Programa de Integridade:

Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

115. Diante do dispositivo supracitado, verifica-se que o Programa de Integridade tem como foco medidas anticorrupção adotadas pela empresa, especialmente aquelas que visem à prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira previstos na Lei nº 12.846/2013.

116. Apesar de, *a priori*, se referir a uma pessoa jurídica de direito privado, o programa de integridade é uma boa prática que deve ser implementada por todas as gestões municipais². Os municípios devem desenvolver uma estrutura para o bom cumprimento de leis em geral, além de trabalhar para que medidas anticorrupção sejam adotadas diuturnamente pelos servidores e munícipes.

² O Município de Ponta Grossa foi o primeiro do Brasil a implantar o programa", disponível em: <https://www.diariodoscamos.com.br/noticia/ponta-grossa-e-o-primeiro-municipio-a-implantar-programa-de-compliance>





117. Logo, é aconselhável que todos os municípios, implementem um programa de integridade, de forma a prevenir a corrupção de maneira eficiente, estabelecendo procedimentos para prevenir e detectar a ocorrência de irregularidades.

118. Inclusive, a existência do multicitado programa constitui hipótese de atenuação do valor da multa, na hipótese de incursão de pessoa jurídica em atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção. Nessa mesma linha, este tribunal com base no disposto do Parágrafo 2º do Art. 22 da LINDB, pode atenuar possíveis penalidades, para municípios que tenham o referido programa. **Sugere-se, assim, que se recomende ao Chefe do Poder Executivo que implemente um programa de integridade, de forma a prevenir a corrupção de maneira eficiente, estabelecendo procedimentos para prevenir e detectar a ocorrência de irregularidades.**

2.9. Gestão previdenciária

119. É cediço competir à municipalidade respeitar as regras concernentes à gestão previdenciária, especialmente aquelas insculpidas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 9.717/98.

120. Calha frisar que o Município não possui Regime Próprio de Previdência. Sendo assim, todos os servidores estão vinculados ao Regime Geral.

121. Outrossim, não há notícia nos autos de nenhuma irregularidade relacionada à previdência.

2.10. Evolução do índice de gestão fiscal (IGF)

122. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso (IGFM-TCE/MT)³ é uma ferramenta que tem por objetivo estimular a cultura da

3 Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.





responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, a saber:

- IGFM Receita Própria Tributária;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

123. Os municípios são classificados da seguinte maneira:

- Nota A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos)
- Nota B (Boa Gestão, entre 0,6001 e 0,8 pontos)
- Nota C (Gestão em Dificuldade, entre 0,4001 e 0,6 pontos)
- Nota D (Gestão Crítica, inferiores a 0,4 pontos)

124. Inicialmente, pontua-se que não foi aferido o IGFM do exercício de 2018, razão pela qual será utilizado como parâmetro aquele apurado no exercício de 2017, tendo em vista que este *Parquet* entende que é sempre possível o aperfeiçoamento da gestão, em especial a fiscal. Dito isto, passa-se a análise.

125. Em consulta ao comparativo disponível no site do TCE/MT⁴ demonstrando a série histórica do IGFM do município, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM foi de **0,52**, recebendo **nota C (Gestão em Dificuldade)**.

126. Observa-se, portanto, que o município obteve uma piora no ranking em relação ao exercício anterior (2016) absoluto do IGFM, passando de uma Nota B (Boa Gestão) para Nota C (Gestão em Dificuldade).

127. Nesse sentido, este *Parquet* sugere que se recomende ao Chefe do

⁴ Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/>>, na aba “Índice IGFM TCE-MT” em “Espaço do cidadão”.





Poder Executivo para que este adote medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

128. Foi verificada a ocorrência de irregularidades ligadas à gestão fiscal, ao planejamento e à prestação de contas, classificadas sob as siglas DB08, DB99, FB03, FB06, FB13, MB01 e MB02 e sugeridas **recomendações**.

129. Em consonância com a equipe técnica, este *Parquet* opinou pela manutenção das irregularidades sugerindo recomendações ao Chefe do Poder Executivo.

130. Com relação ao cumprimento das **recomendações** das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2017 (processo nº 172790/2017), este Tribunal de Contas emitiu o **Parecer Prévio Favorável nº 115/2018-TP**, com expedição de recomendações ao Chefe do Poder Executivo:

a.1) realize as audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e obedeça aos prazos estabelecidos no § 4º do artigo 9º da LRF, bem como os prazos e critérios estabelecidos na Resolução Normativa n.º 16/2018-TCE/MT-TP;

a.2) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as contas anuais de governo ao TCE/MT, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE nº 36/2012 e art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

a.3) obedeça aos critérios estabelecidos na Resolução Normativa nº 16/2018-TCE/MT-TP, atualizada até a Resolução Normativa nº 36/2012, para remessa dos documentos para o Sistema Aplic, a fim de evitar divergência entre as informações;

b) determinando ao Poder Executivo, com base no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal que:

b.1) encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da saúde e da educação no atual e próximos exercícios, no prazo de 60 (sessenta) dias;

c) recomendando ao Poder Executivo que:





c.1) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso, que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal de Contas;

c.2) adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa no sentido de melhorar os indicadores referentes ao Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM), sobretudo aqueles índices que apresentaram piora (despesa com pessoal) e receita tributária própria;

c.3) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde para identificar os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando a uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal na apreciação destas contas. Os resultados desse aperfeiçoamento do planejamento e execução das políticas públicas deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores:

c.3.1) na educação: I) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2016); II) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2016); III) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2016); e, IV) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2016);

c.3.2) na saúde: I) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2015); II) Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); e, III) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2016);

c.4) faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) os programas e ações para melhorar os referidos índices; e,

e) recomendando ao Poder Legislativo que realize a fiscalização das políticas públicas do Município, atendo-se também ao contido no parecer emitido pelo Ministério Público de Contas.

131. A equipe técnica verificou que o município cumpriu parcialmente as recomendações exaradas por esta Corte, especialmente à relativa ao cumprimento tempestivo do envio da prestação de contas. Contudo, os temas relativos à avaliação de políticas públicas de saúde e educação não foram analisados, pois, segundo a Secex, não fazem parte da análise dessas contas.

132. Ademais, não foram verificadas a instauração de **Tomada de Contas**,





embora conste a existência de outros processos de investigação, tais como, **Monitoramento (Processo nº 134961/2018)**, o qual foi julgado pelo **Acórdão nº 98/2018 - 2ª Câmara**.

133. A par dos fatos acima, convém mencionar ainda que, a partir de uma análise global, o município apresentou resultados satisfatórios nas áreas de **educação e de saúde públicas**, pois, conforme se ressaí dos autos, os limites mínimos a serem aplicados foram devidamente respeitados.

134. Além disso, em atenção à Carta Magna, houve respeito aos limites de gastos com **peçoal** e com a **Câmara Legislativa**.

135. No tocante ao **planejamento** e à **gestão fiscal e orçamentária**, verifica-se que o Município se manteve dentro do quadro esperado, em que pese o cometimento de irregularidades. Contudo, houve respeito às normas de responsabilidade fiscal, fazendo-se importante destacar que as despesas permaneceram abaixo do montante de recurso arrecadado.

136. Reforça-se também que o Município não cumpriu integralmente as disposições legais que zelam pela observância ao **princípio da transparência**, sendo reincidente no envio intempestivo da prestação de contas.

137. Diante do caso em tela, considerando todo o cotejo dos autos, **as Contas de Governo do Município de Novo São Joaquim, relativas ao exercício de 2018, reclamam emissão de Parecer Prévio Favorável, haja vista a atuação idônea, legítima, eficiente e eficaz, com respeito aos ditames constitucionais e legais que regulam a atividade político-administrativa.**

3.2. Conclusão

138. Por derradeiro, levando-se em consideração o que consta nos autos, o





Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) **manifesta-se:**

a) pela deliberação de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim, referente ao exercício de 2018, nos termos do artigo 26, da Lei Complementar nº 269/2007, sob a administração do **Sr. Antônio Augusto Jordão**;

b) pela **recomendação** à atual gestão do Poder Executivo que:

b.1) obedeça aos mandamentos constitucionais e legais, de modo a corrigir as falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual, providenciando o destaque dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (FB13);

b.2) abstenha-se de abrir créditos adicionais sem prévia publicação dos Decretos do Poder Executivo, em cumprimento ao art. 167, V, CF, c/c art. 42, da Lei 4.320/64 (FB06);

b.3) abstenha-se de abrir créditos adicionais mediante excesso de arrecadação, sem que existam recursos excedentes e adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar os riscos, sobretudo quanto às receitas oriundas de convênios e transferências, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, caput, e §1º, da Lei 4.320/1964 (FB03);

b.4) abstenha-se de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa (DB99);

b.5) envie as contas anuais de governo a este Tribunal, via Sistema Aplic, dentro do prazo designado pela legislação, de modo a cumprir com o determinado no inciso IV do art. 1º, da Resolução Normativa nº 36/2012/TCE e artigo





209 da Constituição do Estado de Mato Grosso (MB02);

b.6) atenda às solicitações deste Tribunal de Contas quanto ao envio de documentos necessários em seus trabalhos, atuando de forma cooperativa em relação ao controle externo da administração pública (MB01);

b.7) atenda ao princípio da transparência, a ser materializado na realização de audiências públicas para discussão da LDO (DB08);

b.8) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte;

b.9) implemente canais de comunicação e disponibilize todos os documentos públicos relativos a compras no site da prefeitura ou em outro formato digital – rede social, por exemplo - que possibilite o acompanhamento em tempo real;

b.10) implemente um programa de integridade, de forma a prevenir a corrupção de maneira eficiente, estabelecendo procedimentos para prevenir e detectar a ocorrência de irregularidades;

b.11) adote medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de Outubro de 2019.

(assinatura digital)⁵
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

5 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa n. 09/2012 – TCE/MT.

