



PROCESSO Nº : 16.695-2/2018 (Proc. 19.407-7/2019 – Previdência Municipal)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANAA DO NORTE
GESTOR : RUBENS ROBERTO ROSA
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER Nº 5.012/2019

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2018. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANAA DO NORTE. IRREGULARIDADES. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS COM INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS. INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA EM RESTOS A PAGAR. ENVIO INTEMPESTIVO DAS CONTAS DE GOVERNO NO APLIC. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte**, referente ao **exercício de 2018**, sob a responsabilidade do Sr. Rubens Roberto Rosa, no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.

2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 26 e 34, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).



3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em vigor.
4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.
5. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apresentou **Relatório Técnico Preliminar** (Doc. nº 175804/2019) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

RUBENS ROBERTO ROSA - ORDENADOR DE DESPESAS

1) 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).

1.1) Abertura de R\$ 2.362.656,84 em créditos adicionais por conta de recursos inexistentes por Excesso de Arrecadação (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964), quando realizada a análise por fonte de recursos (fonte 01, 15 e 24).

1.2) Abertura de R\$ 12.319,26 em créditos adicionais por conta de recursos inexistentes por Superávit Financeiro (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964) quando realizada a análise por fonte de recursos (fonte 24).

2) DC99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_MODERADA_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) Insuficiência financeira por fonte de recursos, comprometimento da gestão fiscal em função da existência de R\$ 630.447,50 em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira para seu pagamento distribuídos entre as fontes 21, e 24, respectivamente de R\$ -R\$ 131.991,77 e -R\$ 498.455,73 (art. 1º, § 1º da LRF).

3) 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).



3.1) 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.

6. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os responsáveis foram devidamente citados acerca dos achados de auditoria, ocasião em que o Sr. Rubens Roberto Rosa apresentou **defesa** (Doc. Digital nº 194646/2019).

7. A Secex, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa** (Doc. nº 218404/2019), no qual concluiu pela **manutenção de todas as irregularidades**.

8. Notificado, o responsável juntou aos autos as **alegações finais** (Doc. Digital nº 231128/2019), dando seguimento ao feito nos termos regimentais.

9. Por decisão do Conselheiro Relator, foram apensados aos autos o Relatório Preliminar da análise da Previdência Municipal (proc. Nº 194077/2019), no qual a equipe de auditoria manifestou pela ocorrência das seguintes irregularidades:

Rubens Roberto Rosa

1. DA 05. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_05. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).

1.1 Ausência de repasse por parte da Prefeitura Municipal de contribuição patronal e do servidor, conforme informações enviadas ao Sistema APLIC.

2. DA 07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

2.1 Ausência de repasse por parte da Prefeitura Municipal de contribuição patronal e do servidor, conforme informações enviadas ao Sistema APLIC.

10. Após apresentação da defesa (Doc. Externo nº 169045/2019), a equipe de auditoria, por sua vez, **concluiu pelo saneamento das irregularidades** (Doc. Digital nº 201140/2019).



11. Vieram, então, os autos para manifestação ministerial.
12. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º), aspectos pelos quais se guiará o Ministério Público de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (ROMS nº 11.060 GO):

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos ordenamento para a saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais previstos na Lei n. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c o art. 49, IX da CF/88).

14. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, nestas Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte, referentes ao exercício de 2018.

2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura de Nova Canaã do Norte, referentes aos exercícios de **2014 a 2017**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.



16. Para análise das contas de governo do exercício de 2018, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de Nova Canaã do Norte foram:

| Plano Plurianual (2018/2021) – PPA | Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO | Lei Orçamentária Anual – LOA |
|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| Lei nº 1108/2017 | Lei nº 1114/2017 | Lei nº 1119/2017 |

18. A LOA estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 44.500.000,00, abrangendo o orçamento fiscal, cujo valor foi R\$ 27.604.250,00, e o da seguridade social, fixado em R\$ 16.895.750,00. Não houve orçamento de investimento.

19. Quanto à abertura de créditos adicionais, notou-se que a Lei Municipal nº 1.119/2017 (LOA/2018) autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 30% no curso da execução orçamentária, com base nos recursos efetivamente disponíveis. Porém, devido a um grande volume de anulações de dotações, o percentual de alterações atingiu 42,32%.

20. Segundo cálculo feito a partir das informações do Aplic e disponível no relatório técnico preliminar (Doc. Nº 175804/2019, fls. 10 e 11), os créditos adicionais abertos para o orçamento de 2018 levaram a um orçamento final de R\$ 50.651.045,91, totalizando um incremento de 13,82% em relação ao orçamento inicial.

21. Foram abertos R\$ 16.742863,38 de créditos suplementares e R\$ 2.093.165,48 de créditos especiais, mas houve redução de R\$ 12.684.982,95 dos créditos orçamentários iniciais. Assim, ainda que o incremento do orçamento tenha sido na casa de 13,82%, o valor total dos créditos abertos perfaz R\$ 18.836.028,86, isto é, promoveu-se uma alteração de 42,32% da programação de despesa inicial, o



que demonstra um planejamento orçamentário ineficiente quanto às despesas.

22. Acerca do assunto, cumpre ressaltar o recente entendimento fixado no Parecer Prévio nº 101/2018-TP, relativo às contas de governos anuais de 2017 do Município de São José dos Quatro Marcos, no Processo nº 176664/2017, segundo o qual considerou-se como excessiva a autorização na Lei Orçamentária para abertura de até 30% de créditos adicionais.

23. Em consonância com o posicionamento citado, é cabível **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do 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 o exercício de 2020, em conjunto com o Poder Legislativo.**

24. Outrossim, verificou-se a abertura de créditos adicionais suplementares, no importe de R\$ 16.742.863,38 (dezesseis milhões, setecentos e quarenta e dois mil oitocentos e sessenta e três reais e trinta e oito centavos), bem como a abertura de R\$ 2.093.165,48 (dois milhões, noventa e três mil cento e sessenta e cinco reais e quarenta e oito centavos) de créditos adicionais especiais.

25. Ademais, houve a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 2.362.656,84 por conta de recursos inexistentes – excesso de arrecadação de 2018 e no valor de R\$ 2.362.656,84 – superávit financeiro, **configurando a seguinte irregularidade:**

1) 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).

1.1) Abertura de R\$ 2.362.656,84 em créditos adicionais por conta de recursos inexistentes por Excesso de Arrecadação (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964), quando realizada a análise por fonte de recursos (**fonte 01, 15 e 24**).

1.2) Abertura de R\$ 12.319,26 em créditos adicionais por conta de recursos inexistentes por Superávit Financeiro (art. 167, II e V, da



Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964) quando realizada a análise por fonte de recursos **(fonte 24)**.

26. No que se refere ao **item 1.1**, em síntese, a defesa afirma que no exercício de 2018 ocorreu excesso de arrecadação na fonte 00 (recursos próprios) no valor de R\$ 15.624.793,00 e que esta suplementou a fonte 01 (receitas de impostos e de transferências de impostos - educação), uma vez que elas apresentam fortes vínculos.

27. Já quanto as fontes 15 e 24, a defesa alega que as receitas de recursos de convênios ou recursos vinculados não previstos na LOA poderão ser utilizados como abertura para créditos adicionais, conforme entendimento contido no Acórdão nº 3.145/2006:

Acórdão nº 3.145/2006 (DOE, 30/01/2007). Planejamento. LOA . Alteração. Crédito adicional. Fonte de recursos. Possibilidade de se indicar o excesso de arrecadação em fonte vinculada, ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada.

Para abertura de crédito adicional, poderá ser indicado como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação vinculada, não previstos ou subestimados no orçamento. Isso pode ser realizado ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada, desde que atenda ao objeto da vinculação e se adotem as providências para a garantia do equilíbrio financeiro.

28. Ainda, argumenta que consoante o disposto no art. 43, § 1º da LRF, os recursos provenientes do excesso de arrecadação poderão ser considerados para abertura de créditos suplementares e especiais.

29. Do somatório dos dispositivos citados, entende que os recursos oriundos de convênios, quando não previstos na LOA ou estimados em valor inferior ao realizado, resultarão em excesso de arrecadação, que é uma das fontes previstas para abertura de créditos adicionais, inclusive, seguindo o entendimento do TCE/MG na Consulta nº 837.679:



[...] embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura “excesso de arrecadação de convênios”, tal acepção se afigura adequada para definir os recursos orçamentários, oriundos de convênio, que servirão como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, ainda que não haja efetivamente, no exercício, arrecadação de receita superior à prevista.

De toda sorte, não havendo previsão originária na LOA, ou sendo essa insuficiente quanto à estimativa de receitas de convênios e à projeção das despesas para o cumprimento de seus objetos, a fonte de recursos a ser utilizada para a abertura dos créditos adicionais, especiais ou suplementares, deve ser o excesso de arrecadação estimado, conforme definido na parte final do § 3º do art. 43, da Lei 4.320/64.

Fonte: Defesa – Doc. Digital nº 194646/2019 – pág. 7

30. Dessa forma, demonstra que o total das suplementações por excesso não foi maior que o excesso de arrecadação obtido no exercício:

| PODER EXECUTIVO | | |
|-------------------|--------------------|------------------------|
| a | b | c |
| Receita Prevista | Receita Arrecadada | Excesso de Arrecadação |
| R\$ 38.200.000,00 | R\$ 41.363.647,96 | R\$ 3.163.647,96 |

Fonte: Defesa – Doc. Digital nº 194646/2019 – pág. 8

31. Finaliza argumentando que a gestão não utilizou de recursos inexistentes, bem como respeitou o equilíbrio orçamentário e financeiro, encerrando o exercício com superávit considerável, em especial na conta de recurso próprios, fundamentos pelos quais requer o afastamento do apontamento.

32. Nada obstante, a **Secex** manteve a irregularidade, ao entender que não realizado o devido registro contábil de remanejamento da 00 para a fonte 01, mesmo ocorrido o excesso de arrecadação, não há como realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos.

33. Já quanto aos argumentos das fontes 15 e 24, aduz que para abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação deve se pautada em critérios rigorosos de acompanhamento orçamentário e financeiro, o qual possibilitará a estimativa da receita por fonte e, caso não ocorrida, a adoção de medidas de ajustes e



limitação de despesas previstas na LRF, evitando o desequilíbrio financeiro e orçamentário.

34. Em sede de **alegações finais**, o gestor reiterou os termos já apresentados na oportunidade da defesa.

35. Em que pese os argumentos da defesa no tocante a utilização recursos próprios e do atraso no repasse dos convênios, os quais possuem certa razoabilidade, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB03**, pelos motivos expostos.

36. Com efeito, apesar da nova Contabilidade Aplicada ao setor Público e do Novo Plano de Contas estabelecer que a movimentação de recursos orçamentários via abertura de créditos adicionais deverá observar as fontes de recursos, a utilização de recursos próprios decorrentes da fonte 00 para abertura de crédito adicionais mostra-se viável, não configurando desequilíbrio financeiro da gestão municipal.

37. No entanto, a ausência dos ajustes contábeis configura falha grave que prejudica a fidedignidade dos balanços contábeis, bem como a ausência de autorização legislativa e decreto reajustando as reais fontes utilizadas para abertura dos créditos adicionais, não demonstram a observância ao rito necessário para a abertura dos créditos adicionais.

38. Quanto a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação nas fontes dos convênios, é preciso reconhecer que quando os recursos de convênios não forem previstos na LOA ou estimados em valor inferior ao realizado, resultarão em excesso de arrecadação e, conseqüentemente, fonte para a abertura de créditos adicionais.

39. No entanto, quando estar-se diante de recursos de convênios ainda não recebidos pelo ente, o gestor deverá cumprir as determinações do §3º do Artigo 43 da Lei nº 4.320/64, haja vista que o acompanhamento da tendência do exercício deverá ser realizado mês a mês e ser revestida de prudência, de modo que, verificado



que o excesso de arrecadação estimado não esteja se efetivando, é dever do gestor adotar as medidas de ajuste e limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

40. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas:

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.**

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 nº 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. (...) (destacamos)



41. Desse modo, a mera expectativa no recebimento de tais recursos apenas dará suporte para a realização das despesas naquelas fontes quando devidamente demonstrado que o acompanhamento da tendência do exercício, o qual deverá ser realizado mês a mês, apontar para um excesso de arrecadação naquela fonte.

42. Portanto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB03 – item 1.1 e pela expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Poder Executivo que adote as cautelas devidas na abertura de créditos adicionais, respeitando as devidas fontes de recurso, nos moldes do art. 43 da Lei nº 4.320/64.

43. Quanto à irregularidade presente no **item 1.2**, a **defesa** alega a constatação de um equívoco em sua planilha de excel que apurou erroneamente um superávit do exercício anterior na fonte 24.

44. Aduz que, com já mencionado pela equipe de auditoria, o fato não trouxe prejuízo para análise dos fatos administrativos, razão pela qual busca a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, requerendo que a irregularidade seja convertida em recomendação.

45. Após análise dos argumentos apresentados, a **equipe de auditoria** manteve o apontamento diante da confirmação da irregularidade pela defesa.

46. Em sede de **alegações finais**, o gestor reiterou os termos já apresentados na oportunidade da defesa.

47. Em **análise ministerial**, nota-se que a irregularidade é incontroversa, sendo prontamente reconhecida pela defesa, devendo ser mantida.

48. É importante destacar que diante da inexistência de superávit financeiro no exercício de 2017 (fonte 24), que pudesse possibilitar a abertura de créditos adicionais por superávit no exercício de 2018, corroborada pela ausência de



justificativa capaz de afastar o apontamento, impõem ao **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento técnico, a **manutenção da irregularidade FB03**.

49. Isso posto, diante da manutenção do presente apontamento mostra-se cabível a **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de abrir crédito adicional sem comprovação da existência do recurso correspondente, conforme dita os arts. 167, II e V, da CFRB/88 e 43 da Lei 4.320/64.

2.2.1. Execução orçamentária

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

| Quociente de execução da receita – 0,94 | |
|---|---|
| Valor líquido previsto: R\$ 45.537.116,45 (exceto receita intraorçamentária) | Valor líquido arrecadado: R\$ 42.996.093,47 (exceto receita intraorçamentária) |

| Quociente de execução da despesa – 0,88 | |
|---|--|
| Valor autorizado: R\$ 48.250.629,78 (exceto despesa intraorçamentária) | Valor executado: R\$ 42.767.608,19 (exceto despesa intraorçamentária) |

51. O quociente de execução da receita indica que a arrecadação foi menor que a prevista (*deficit* de arrecadação).

52. O quociente de execução da despesa indica que a despesa realizada foi menor que a autorizada, ensejando economia orçamentária, pois a despesa do Município representou 88% dos recursos inicialmente estipulados.

53. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da Resolução Normativa nº 43/2013/TCE-MT e assim totalizaram ao final:



| | 2018 |
|------------------------|-------------------|
| Receita arrecadada | R\$ 44.370.769,72 |
| Despesas realizadas | R\$ 40.782.975,65 |
| Resultado Orçamentário | R\$ 3.587.794,07 |

54. Verifica-se também que os resultados indicam que a receita arrecadada foi superior à despesa realizada, configurando *superavit* orçamentário de execução.

2.2.2. Restos a pagar

55. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados), verifica-se que, durante o exercício de 2018, houve inscrição de R\$ 964.692,19, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 45.163.584,19.

56. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,02.

57. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), a equipe técnica concluiu que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 3,81 de disponibilidade financeira, ou seja, em linhas gerais há recursos financeiros suficientes para pagamento dos restos a pagar.

58. No entanto, em algumas fontes específicas, restou caracterizada a insuficiência financeira para pagamento dos restos a pagar, são elas as fontes 00, 01, 02, 15 e 18, cujo total da indisponibilidade de caixa somou R\$ 635.578,91.

59. Foi, então, classificada a irregularidade DC99 pela Secex:

2) DC99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_MODERADA_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) Insuficiência financeira por fonte de recursos, comprometimento da



gestão fiscal em função da existência de R\$ 630.447,50 em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira para seu pagamento distribuídos entre as fontes 21, e 24, respectivamente de R\$ -R\$ 131.991,77 e -R\$ 498.455,73 (art. 1º, § 1º da LRF).

60. Conforme narrado na própria irregularidade, há insuficiência financeira nas fontes 21 e 24, sendo constatado R\$ 630.447,50 em restos a pagar processados e não processados.

61. O gestor citou em sua defesa que os déficits apontados decorreram de recursos vinculados, dependentes de transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais para sua quitação.

62. Em suma, em ambas as fontes (21 – transferência de convênios ou contratos de repasse – Assistência Social e 24 – transferências de convênios – outros) constam a insuficiência de recursos, decorrente da existência de despesas empenhadas aguardando pagamento, enquanto os recursos ainda não foram repassados aos cofres municipais.

63. Aduz que, como bem leciona o art. 60 da Lei 4320/64, não se permite a realização de despesas sem prévio empenho, motivo pelo qual levou o Executivo Municipal a empenhar previamente das despesas mesmo no aguardo dos recursos.

64. Frisa que apesar do balanço apresentar déficit, estes ocorreram somente em fontes de recursos vinculados a convênios e que não há desequilíbrio financeiro no controle dos recursos disponíveis.

65. Como o fito de solucionar a situação, argumenta ao TCE como proceder no caso de despesa em fase de execução e aguardando a transferência de convênio para sua aplicação?

66. Por fim, o gestor pugna por razoabilidade do TCE e alega boa-fé, requerendo o afastamento da irregularidade.



67. A **Secex** manteve a irregularidade, afirmando que as justificativas apresentadas pelo gestor para o saneamento da irregularidade não tem o condão de afastar a mesma, uma vez que a realização de empenhos sem a observância das disponibilidade de recursos e o não cancelamento das despesas empenhadas, mas não liquidadas, geraram desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal de 2018.

68. Em sede de **alegações finais**, o gestor reiterou os termos já apresentados na oportunidade da defesa.

69. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, manifesta-se pela manutenção da irregularidade apontada.

70. Os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados de exercícios anteriores, independentemente do momento em que ocorram, devem possuir saldo financeiro para efetivar o equilíbrio das contas públicas, pois admitir outra conduta, seria relativizar o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, respaldando, por um lado, o reconhecimento de uma obrigação por parte da Administração Pública e por outro, permitindo que esta não mantenha uma cobertura financeira para sua devida quitação.

71. Desta feita, considerando-se que a defesa não logrou êxito em apresentar argumentos aptos ao afastamento da irregularidade, **este órgão ministerial, em consonância com Secex, manifesta-se pela manutenção da irregularidade DC99**, com expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Poder Executivo que observe a sua disponibilidade financeira, procedendo ao remanejamento de recursos de fontes não vinculadas e/ou à anulação de restos a pagar não processados do exercício corrente e dos anteriores, a fim de que nenhuma fonte de recurso apresente insuficiência financeira.

2.2.3. Saldos financeiros e Situação Financeira

72. A análise da situação financeira (Anexo 7) revela a existência de



superavit financeiro no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 5.545.536,52) em relação ao passivo financeiro (R\$ 1.452.525,90), considerando-se todas as fontes de recurso, o que resultou em **Quociente da Situação Financeira – QSF no índice de 3,81**.

2.2.5. Dívida Pública

73. No que se refere à dívida pública, o Município apresentou dívida total igual a zero. O **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,00, ou seja, 0% da Receita Corrente Líquida – RCL. Assim, a contratação está adequada ao limite previsto no inciso I do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 16% da RCL.

74. Já o **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** é igual a 0,02. A soma de dispêndios com dívida pública, em 2018, representou 2% da receita corrente líquida. Houve, pois, cumprimento do limite previsto no inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 11,5% da RCL.

2.2.6. Limites constitucionais e legais

75. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

76. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

| Aplicações em Educação e Saúde | | |
|--|-----------------------------------|-----------------------------|
| Exigências Constitucionais | Valor Mínimo a ser aplicado | Valor Efetivamente Aplicado |
| Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | 25,00% (art. 212, CF/88) | 30,67% |
| Saúde | 15,00% (artigos 158 e 159, CF/88) | 23,29% |



| Aplicação com recursos do FUNDEB | | |
|---|--------------------------|--------|
| FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica | 60% (art. 60, §5º, ADCT) | 82,83% |

| Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF | | |
|---------------------------------------|---|--------|
| Gasto do Executivo | 54,00% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF) | 51,76% |
| Gasto do Legislativo | 7% (máximo) (art. 29-A,, § 2º, III CF) | 6,78% |

77. Depreende-se que o governante municipal **cumpriu** os requisitos constitucionais na aplicação de **recursos mínimos para a Educação e Saúde**, bem como **cumpriu o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**.

2.3. Prestação de Contas

78. As Contas Anuais de Governo, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, nos moldes do que dispõe o art. 71, I e II da CF, os arts. 47, I e II e 210 da CE/MT e, ainda, os arts. 26 e 34 da LO/TCE-MT, devem ser apresentadas, exclusivamente, por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, nos termos da Resolução Normativa nº 36/2012-TCE/MT-TP.

79. Conforme se verifica do quadro constante da fl. 38 do Relatório Técnico nº 182294/2019, as contas foram encaminhadas fora do prazo legal, à exceção das peças de planejamento do mês de novembro, restando **configurada a irregularidade MC02**, a seguir transcrita:

1) 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).

1.1) 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.



80. O **gestor** reconheceu o atraso na remessa das contas de governo, contudo destacou que o retardamento foi apenas de 08 (oito) dias, que, em sua opinião, deve ser aplicado o princípio da insignificância.

81. Informou que o atraso decorreu de várias dificuldades relacionadas ao software contábil do município e da troca de software operacionais no exercício de 2017, o que demandou um período além do esperado para adequações e adaptações ao novo software.

82. Aduz que é entendimento do Tribunal que o envio intempestivo de documentos e informações obrigatórias de pequenos atrasos de informações do Aplic não compromete o controle externo e a auditoria simultânea.

83. A **Secex manteve a irregularidade**, uma vez que o gestor concordou com o apontamento, mesmo ressaltando que o atraso foi de apenas 8 dias, ressaltando que é dever do gestor o envio dos documentos que subsidiarão o exame das Contas Anuais de Governo, bem como que seu atraso compromete o trabalho de fiscalização do Tribunal de Contas.

84. Em sede de **alegações finais**, o gestor reiterou os termos da defesa, destacando que todas as informações existentes no Aplic-Cidadão condizem com os dados oficiais e que os atrasos cessaram junto ao término do envio das cargas de 2018.

85. Pugnou, ainda, pela aplicação do princípio da razoabilidade, visto que não praticou malversação dos atos de gestão ou inibiu ação fiscalizatória do TCE.

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

87. É de se destacar que, muito embora a remessa intempestiva não inviabilize a análise das contas, o atraso importa em dificuldades ao exercício do controle externo, além de desrespeitar as normas legais.

88. **Ademais, nota-se que vertente irregularidade é incontroversa, sendo**



prontamente reconhecida pela defesa, assim deve ser obviamente mantida.

89. Isso posto, cabível a sugestão de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Executivo que efetive o envio tempestivo das Contas Anuais de Governo do Município no Sistema Aplic.

2.4. Índice de Gestão Fiscal

90. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM¹ tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

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

91. Os municípios avaliados são classificados da seguinte maneira:

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

92. A Secex informou que não apresentará o IGF-M deste exercício “devido a 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” (Relatório Técnico nº 175804/2019, fl. 6), contudo registrou que o índice de 2018 irá compor a série histórica para o exercício seguinte.

¹ Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



2.5. Gestão previdenciária

93. 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.

94. Em relação à adimplência de contribuições previdenciárias, a SECEX apurou a ausência de repasse por parte da Prefeitura Municipal de contribuição patronal e daquelas descontadas dos servidores, conforme informações enviadas ao Sistema APLIC a seguir:

Rubens Roberto Rosa

1. DA 05. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_05. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).

1.1 Ausência de repasse por parte da Prefeitura Municipal de contribuição patronal e do servidor, conforme informações enviadas ao Sistema APLIC.

2. DA 07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

2.1 Ausência de repasse por parte da Prefeitura Municipal de contribuição patronal e do servidor, conforme informações enviadas ao Sistema APLIC.

95. Devidamente notificado a se manifestar sobre os achados de auditoria, o gestor apresentou a defesa (Defesa nº 169045/2019), acostada aos autos digitais nº 19.407-7/2019, devidamente apensado aos autos de Contas Anuais de Gestão de Nova Cannã do Norte.

96. Diante da documentação apresentada, a Secretaria de Controle Externo de Previdência, em relatório técnico conclusivo (documento digital nº 201140/2019 - autos nº 19.407-7/2019), entendeu por afastar as irregularidades, acolhendo a justificativa trazida pelo jurisdicionado.

97.



98. De fato, os documentos encaminhados pela defesa demonstram tanto o pagamento da parte patronal do RPPS como o recolhimento da parte segurados do RPPS, motivo que enseja do **Ministério Público de Contas** a manifestação, em consonância com o entendimento proferido pela equipe de auditoria, pelo **saneamento** das irregularidades preliminarmente apontadas.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

99. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2016** (Processo nº 8.201-5/2016) este Tribunal de Contas emitiu o Parecer Prévio nº 47/2017 – TP, favorável à aprovação das contas, com as seguintes recomendações:

Recomenda-se ao Poder Legislativo de Nova Canaã do Norte que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: **1)** realize as audiências públicas quadrimestrais, para avaliação do cumprimento das metas fiscais, conforme exigência do artigo 9º, § 4º, da LRF, uma vez que essas não foram excepcionadas pelo art. 63 da LRF; **2)** adote medidas para a implantação dos programas com previsão orçamentária, uma vez que se foram destacados em peças de planejamento deduz-se que a sua execução é relevante e necessária para o desenvolvimento do Município; **3)** aprimore o desempenho da administração, sobretudo por meio da identificação dos fatores do Índice de Gestão Fiscal que podem ser aperfeiçoados, sobretudo quanto ao aspecto que tem apresentado piora, em observância ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal); **4)** aperfeiçoe o planejamento e a execução das políticas públicas na área da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação: a) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); b) Taxa de reprovação - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); c) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); e, d) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2015); na saúde - a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); b) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); c) Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015); d) Taxa de detecção de hanseníase (2015); e, e) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2015); **5)** desenvolva políticas de saúde



voltadas para a melhoria dos índices de saúde, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil; **6)** desenvolva políticas de educação voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil; e, **7)** permaneça adotando medidas efetivas a fim de aprimorar o desempenho dos fatores identificados pelo Índice de Gestão Fiscal do Município; (grifos nossos)

100. A equipe de auditoria consignou quanto: **a)** às recomendações 1 e 2 não foram cumpridas; **b)** recomendações 03, 04, 05, 06 e 07, que as matérias não foram objeto de análise no exercício de 2018.

101. Em referência às Contas de Governo do **exercício de 2017** (Processo nº 17.307-0/2017), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 46/2018 – TP, emitiu manifestação favorável à aprovação das mesmas, com as seguintes recomendações:

Recomenda-se ao Poder Legislativo de Nova Canaã do Norte que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: **a)** abstenha-se de realizar a abertura de créditos adicionais sem saldo, ou com saldo insuficiente; **b)** utilize recursos próprios na contrapartida municipal, que demonstre documentada e fundamentadamente a tendência de aumento da arrecadação, com base nos 12 meses anteriores à data de abertura do crédito; **c)** observe os ditames do artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 43/2008 deste Tribunal, ao abrir crédito adicional, com base em excesso de arrecadação provenientes de recursos de convênios; **d)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação ao seu próprio desempenho, destinando-se a melhorar os indicadores relacionados à: d.1) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2016); e, d.2) Distorção idade-série – rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2016); **e)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação à Média Brasil, com vistas a melhorar o indicador relacionado à Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2016); **f)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação ao seu próprio desempenho, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: f.1) Taxa de detecção de hanseníase (2016); e, f.2) Taxa de incidência de dengue (2016); e, **g)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação à Média Brasil, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: g.1) Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos; e, g.2) Taxa de detecção de hanseníase. (grifos nossos)



102. Com relação às recomendações do exercício de 2017, a equipe de auditoria verificou, quanto: a) às recomendações “a”, “b” e “c” não foram cumpridas, uma vez que houve abertura de créditos adicionais por excesso e superávit sem disponibilidade financeira; b) à recomendação “d”, que a matéria não foi objeto de análise no exercício de 2018.

103. Desta feita, a partir de uma **análise global**, nota-se que os resultados foram satisfatórios, prova disso é que a **execução orçamentária foi superavitária**, houve **suficiente disponibilidade de caixa** para fazer face às obrigações assumidas pelo ente, os aspectos avaliados da dívida estão condizentes com os limites definidos pela Senado Federal e, ainda, houve **superavit financeiro** no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2018.

104. Em complementação, convém mencionar o **cumprimento dos valores mínimos** a serem aplicados em **educação e saúde** e o **respeito ao teto de gastos com pessoal**.

105. No que concerne à **prestação de contas**, ressalta-se que a gestão encaminhou quase que a totalidade das cargas do Aplic fora do prazo legal, à exceção das peças de planejamento do mês de novembro.

106. As irregularidades apontadas pela Secex referem-se ao envio intempestivo das contas anuais (MC02 – mantida), à insuficiência financeira para cobertura de restos a pagar em duas fontes de recurso (DC99 - mantida), à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes (excesso de arrecadação e superávit financeiro (FB03 - mantida).

107. Diante da análise realizada, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas à Câmara Municipal de Nova Canaã do Norte, a manifestação deste **Ministério Público de Contas** encerra-se com o **parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo**.



3.2. Conclusão

108. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Nova Canaã do Norte**, referentes ao **exercício de 2018**, sob a administração do Sr. **Rubens Roberto Rosa**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pela **manutenção** das irregularidades **FB03, DC99 e MC02;**

c) pela **recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo** que:

c1) quanto à **irregularidade FB03**, adote as cautelas devidas na abertura de créditos adicionais, respeitando as devidas fontes de recurso, nos moldes do art. 43 da Lei nº 4.320/64 (**item 1.1**) e se abstenha de abrir crédito adicional sem comprovação da existência do recurso correspondente, conforme dita os arts. 167, II e V, da CFRB/88 e 43 da Lei 4.320/64 (**item 1.2**);

c2) quanto à **irregularidade DC99**, observe a sua disponibilidade financeira, procedendo ao remanejamento de recursos de fontes não vinculadas e/ou à anulação de restos a pagar não processados do exercício corrente e dos anteriores, a fim de que nenhuma fonte de recurso apresente insuficiência financeira;

c3) quanto à **irregularidade MC02**, efetive o envio tempestivo das Contas Anuais de Governo do Município no Sistema Aplic.



d) pelo **saneamento** das irregularidades **DA07 e DA05** do Relatório de Previdência das Contas Anuais de Governo de Nova Canaã do Norte (Proc. 194077/2019).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 21 de outubro de 2019.

(assinatura digital²)
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

². Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.