



PROCESSO Nº : 16.698-7/2018
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO
GESTOR(A) : ADÃO SOARES NOGUEIRA
RELATOR (A) : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

PARECER Nº 5.252/2019

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2018. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO. AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR RECURSOS INEXISTENTES. INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA EM RESTOS A PAGAR. ENVIO DAS CONTAS DE GOVERNO FORA DO PRAZO. 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 Novo Santo Antônio**, referente ao **exercício de 2018**, sob a responsabilidade do **Sr. Adão Soares Nogueira**, 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 190659/2019) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

ADAO SOARES NOGUEIRA - ORDENADOR DE DESPESAS

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 foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, em desconformidade com o art. 48, parágrafo único da LRF.

1.2) Não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LDO, em desconformidade com o art. 48, parágrafo único da LRF.

1.3) Não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA, em desconformidade com o art. 48, parágrafo único da LRF.

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) Insuficiência de R\$1.481.289,75 para pagamento de restos a pagar processados e não processados demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, § 1º da LRF .

3) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).



3.1) Houve créditos adicionais suplementares abertos sem prévia autorização legislativa e por decreto do executivo, em desconformidade ao art. 167, inc. V, CF; art. 42, Lei nº 4.320/64.

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

4.1) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação no total de R\$ 220.000,00 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964). - Tópico – 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4.2) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro no total de R\$ 1.015.264,46 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964).

5) 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).

5.1) Abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo no total de R\$ 184.500,00. Apêndice D - (art. 42 da Lei nº 4.320/64)

6) 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).

6.1) O texto da Lei Orçamentária Anual - LOA não destaca os recursos do Orçamento Fiscal. (art. 165, § 5º da CF).

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) 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, o responsável foi devidamente citado acerca dos achados de auditoria, ocasião em que o Sr. Adão Soares Nogueira apresentou **defesa** (Doc. Digital nº 206777/2019).

7. A Secex, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa** (Doc. nº



238645/2019), no qual concluiu pela **manutenção das irregularidades, com exceção da irregularidade DB08 (item 1).**

8. Notificado, o responsável juntou aos autos as **alegações finais** (Doc. Digital nº 242525/2019), dando seguimento ao feito nos termos regimentais.

9. Vieram, então, os autos para manifestação ministerial.

10. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. 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).

12. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, nestas Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Novo Santo Antônio, referentes ao exercício de 2018.



2.1. Análise das Contas de Governo

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

14. 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

15. As peças orçamentárias do Município de Novo Santo Antônio foram:

Plano Plurianual (2018/2021) – PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Lei Orçamentária Anual – LOA
Lei nº 382/2017	Lei nº 381/2017	Lei nº 383/2018

16. A LOA estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 18.897.000,00, abrangendo o orçamento fiscal, cujo valor foi R\$ 14.096.000,00, e o da seguridade social, fixado em R\$ 4.801.000,00. Não houve orçamento de investimento.

17. A **Secex** constatou que o texto da Lei Orçamentária Anual - LOA/2018 não destaca os recursos do Orçamento Fiscal, contrariando o art. 165, §5º, da Constituição Federal, e perfazendo a **irregularidade FB13**:

6) 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).

6.1) O texto da Lei Orçamentária Anual - LOA não destaca os recursos do Orçamento Fiscal. (art. 165, § 5º da CF).

18. Em síntese, a **defesa** confirma a ausência de valores para o orçamento fiscal, aduzindo tratar-se de irregularidade meramente formal, uma vez que a



Constituição Federal não prevê o valor do orçamento fiscal em separado no texto da norma, assim, constando expressamente no art. 5º da Lei nº 383/2018/LOA o valor do orçamento da seguridade social (R\$ 4.801.000,00), por óbvio, o valor do orçamento fiscal é o da dedução do valor da seguridade social.

19. A **Secex não acolheu as alegações da defesa**, ressaltando que da leitura dos arts. 165 e 167 da Constituição Federal, bem como do Acórdão nº 1.511/2002-TCU aduzem que os recursos destinados aos orçamentos devem ser claramente destacados/incluídos no texto da Lei Orçamentária Anual – LOA.

20. Nas **alegações finais**, o gestor não apresentou argumentos para a irregularidade **FB13**.

21. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas entende pela permanência da irregularidade FB13**, uma vez que, em que pese o equívoco dos responsáveis da gestão na interpretação da norma, a **irregularidade é inconteste e reconhecida pela defesa**, o que demonstra o descumprimento dos mandamentos constitucionais.

22. Ademais, o fato da ausência de informação não ter comprometido a execução orçamentária não é suficiente para afastar a irregularidade, pois decorre simplesmente da elaboração de peça de planejamento em desacordo com os preceitos constitucionais e legais.

23. Reforça o cometimento da irregularidade a jurisprudência constante no Boletim deste TCE/MT:

19.7) Responsabilidade. Chefe do Executivo. Não detalhamento de Orçamento Fiscal e Seguridade Social.

É de responsabilidade do chefe do Poder Executivo, e não do contador do ente público municipal, o não detalhamento de valores específicos referentes ao Orçamento Fiscal e Seguridade Social na LOA, visto que tal peça de planejamento se trata de lei de iniciativa do Executivo, conforme dispõe o artigo 165, inciso III, da Constituição Federal. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 84/2017- TP. Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017.



24. Portanto, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção da irregularidade FB13** e pela **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 elabore a Lei Orçamentária Anual, fazendo distinção criteriosa dos Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social, discriminando, no caso desse último, o detalhamento, agrupamento ou vinculações de programações de receitas e despesas, conforme determinam os artigos 165, §§ 5º, da CF/88.

25. Quanto à abertura de créditos adicionais, notou-se que a Lei Municipal nº 383/2018 (LOA/2018) autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% no curso da execução orçamentária, com base nos recursos efetivamente disponíveis. Assim, o percentual de alterações realizadas pelo Poder Executivo atingiu 9,56%.

26. 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.

27. Mesmo o município prevendo abertura de créditos adicionais suplementares em 20%, valor não considerado excessivo, 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.**

28. Quanto aos **créditos adicionais**, constatou-se que os créditos suplementares foram abertos sem prévia autorização legislativa e por decreto legislativo, em desconformidade com o art. 167, V, da CF/88 e art. 42, da Lei nº 4.320/64, **irregularidade classificada como FB02:**

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo – Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gcdeschamps@tce.mt.gov.br



3) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).

3.1) Houve créditos adicionais suplementares abertos sem prévia autorização legislativa e por decreto do executivo, em desconformidade ao art. 167, inc. V, CF; art. 42, Lei nº 4.320/64. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

29. Constatou a Secex que as Leis nº 303/2018 e 403/2018, autorizavam a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite previsto na LOA/2018, no entanto, verificou-se a abertura de R\$ 1.242.530,50 em créditos adicionais sem prévia autorização legislativa e por decreto do Executivo, conforme segue:

Créditos Adicionais Suplementares abertos sem prévia autorização legislativa e por decreto do Executivo (art. 167, inc. V, CF; art. 42, L. 4.320/64):

CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES			
LEIS AUTORIZATIVAS	CRÉDITOS AUTORIZADOS	CRÉDITOS ABERTOS	CRÉDITOS ABERTOS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA
00303/2018	3.779.400,00	5.017.777,97	1.238.377,97
00403/2018	1.133.820,00	1.137.972,53	4.152,53
TOTAL	4.913.220,00	6.155.750,50	1.242.530,50

Fonte: Relatório técnico – Doc. 190659/2019 – fl. 14

30. Em síntese a **defesa** relaciona as leis que autorizaram a abertura de créditos adicionais no exercício de 2018 e informa que as Leis nº 402 e 406, ambas de 2018, não foram consideradas pela Secex, mas que autorizam a abertura de crédito por suplementação de 6% em cada uma delas, totalizando o valor de R\$ 2.267.640,00.

31. Outrossim, esclarece que a autorização do legislativo para abertura em créditos suplementares totalizou R\$ 7.180.860,00, sendo que somente foi utilizado R\$ 6.339.326,59 do valor.

32. Informa que a Lei nº 403/2018 autorizou a abertura no valor de R\$ 1.133.820,00, contudo, por um erro na edição do Decreto nº 35/2018, foi editado com valor de R\$ 735.322,53, que somado ao Decreto nº 29/2018 no valor de R\$ 402.650,00 ultrapassa o total autorizado pela lei 403/2018. No entanto, justifica que



na prática foi utilizado a suplementação aberta pelos Decretos 29 e 35/2018 no valor de R\$ 1.132.972,53.

33. Por fim, busca a compreensão do Relator no sentido de desconsiderar a irregularidade pois, em que pese reconhecer que houve abertura em valores acima do autorizado, aduz não ter agido de má-fé pois o que houve foi erro contábil.

34. A **Secex** manteve a irregularidade, considerando o reconhecimento da defesa quanto ao cometimento da irregularidade e afirmando que as autorizações constantes das leis nº 402, 403 e 406/2018, que acresceram a autorização de abertura dos créditos adicionais aos valores já autorizados na Lei nº 383/2018 – LOA, terão vigência a partir de sua publicação no órgão oficial e não da vigência da LOA (01/01/2018). Assim, aduz que os créditos adicionais autorizados por essas Leis e abertos por decretos do Executivo Municipal só terão validade a partir de suas vigências.

35. Em sede de **alegações finais**, a defesa argumenta que os saldos dos Decretos nº 29 e 35/2018 ficaram acima do permitido pela Lei nº 403/2018, mas os empenhos decorrentes foram inferiores ao previsto nos decretos. Ainda, afirma que o art. 5º das Leis nº 402/2018 e 403/2018 retroagem seus efeitos à 01/10/2018 e 01/11/2018, respectivamente.

36. O **Ministério Público de Contas**, em sintonia com o entendimento técnico, **mantém a irregularidade apontada (FB02)** posto que, como bem argumentado pela Secex, as leis específicas para abertura de créditos suplementares, para além do permissivo constante na LOA/2018, não terão sua eficácia contada a partir da vigência da LOA/2018 (01/01/2018), mas tão somente após a divulgação de cada lei nos meios oficiais de publicação, em respeito ao princípio da publicidade dos ato administrativo, constante do art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº 9.784/99.

37. Nesse contexto, denota-se dos documentos apresentados pela defesa que os decretos do Executivo para abertura dos créditos adicionais suplementares, além dos 20% permitidos na LOA/2018, foram expedidos sem autorização legislativa



contrariando o art. 167, inc. V, da Constituição Federal e o art. 42, Lei nº 4.320/64:

Lei	Publicação	Data da retroação	Decreto	Data
Lei 402/2018 (Fl. 153)	30/10/18	01/10/18	25/2018	01/10/18
Lei nº 403/2018 (Fl. 156)	03/12/18	01/11/18	29/2018 35/2018	14/11/18 3/12/18
Lei 406/2018 (Fl. 159)	20/12/18	01/12/18	Decreto 36/18	14/12/18

38. Muito embora as Leis Municipais nº 402, 403 e 406, todas de 2018, tenham sua vigência retroagida à data dos Decretos, tal fato apenas encobre a violação ao princípio da legalidade, uma vez que na edição dos decretos inexistia autorização legislativa que amparasse a abertura dos créditos suplementares.

39. Longe de ser considerada mera formalidade, é necessário registrar que a prévia autorização legislativa para abertura de créditos adicionais por Decreto do Executivo reveste-se de controle parlamentar, necessário ao sistema de planejamento e de condução da atividade financeira da administração pública.

40. Portanto, o **Ministério Público de Contas**, em sintonia com o entendimento técnico, **mantém a irregularidade (FB02)** posto que, inexistente a autorização legislativa na abertura dos créditos adicionais, desrespeitando o art. 167, inc. V, da Constituição Federal e o art. 42, Lei nº 4.320/64.

41. Assim, faz-se necessária **recomendação ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Poder Executivo que se abstenha de abrir crédito adicional sem autorização legislativa, conforme dita o art. 167, inc. V, da Constituição Federal e o art. 42, Lei nº 4.320/64.**



42. Ainda quanto à abertura de créditos adicionais, foi apontada pela Secex a irregularidade **FB03**, em virtude da abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistentes. Veja-se:

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

4.1) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação no total de R\$ 220.000,00 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964).

43. Constatou a Secex que foram abertos créditos adicionais suplementares no total de R\$ 220.000,00, tendo como fonte de financiamento o excesso de arrecadação da fonte 14 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União, contudo, os recursos arrecadados na fonte ficaram abaixo do valor estimado, apresentando um Déficit de R\$ 750.194,31, conforme segue:

FONTE DE RECURSO	DESCRIÇÃO DA FONTE DE RECURSO/FONTE DE FINANCIAMENTO	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	(+) EXCESSO/ (-) DÉFICIT DE ARRECADÇÃO	CRÉDITOS ABERTOS TENDO COMO FONTE DE RECURSO O EXCESSO DE ARRECADÇÃO	CRÉDITOS ABERTOS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES DE EXCESSO DE ARRECADÇÃO
14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União	2.093.484,12	1.343.289,81	-750.194,31	220.000,00	220.000,00
TOTAL		2.093.484,12	1.343.289,81	-750.194,31	220.000,00	220.000,00

Fonte. Relatório técnico preliminar – Doc. 190659/2019 – pág. 15

44. Segundo a **defesa**, houve o recebimento de emendas parlamentares e receita de capital referente a convênio com a União para Programas de Saúde, não previstos na LOA/2018, gerando excesso de arrecadação e possibilitando a abertura dos créditos suplementares pela Lei nº 400/2018.

45. Em análise da defesa, a **Secex** manteve o apontamento expondo a regra básica de abertura de créditos adicionais respaldada pela existência de recursos disponíveis, conforme art. 43 da Lei nº 4.320/64.



46. Informa que a Lei Municipal nº 400/2018 autorizou a abertura dos créditos suplementares, que foram abertos pelos Decretos nº 24/2018 e 27/2018, os quais tiveram como fonte de recursos os Recursos do Sistema Único de Saúde – União (fonte 14) e Receita de impostos e de transferência de impostos – Saúde (fonte 02) e não de convênio como alega o defendente.

47. Ademais, demonstra que em pesquisa no site do Banco do Brasil não houve recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Novo Santo Antônio, no período alegado pelo defendente (01 à 30/06/2018), restando evidente que os decretos para abertura dos créditos adicionais tiveram como fonte de financiamento o excesso de arrecadação na Fonte 14 – Recursos do Sistema Único de Saúde – União e não de recursos de transferências de convênios, sendo que na Fonte 14 houve déficit de R\$ 750.194,31.

48. Em **alegações finais**, a defesa argumenta ter utilizado equivocadamente a terminologia “convênio”, querendo apenas demonstrar que não havia previsão na LOA/2018 de transferência do SUS para despesas de capital e que o Banco do Brasil não mais registra os repasses do Fundo Nacional de Saúde, estando apenas disponíveis no próprio site do Fundo Nacional de Saúde, os quais foram desconsiderados pela equipe técnica.

49. O **Ministério Público de Contas**, em sintonia com o entendimento técnico, **pugna pela manutenção da irregularidade (FB03)** posto que, a mera ausência de previsão de recursos na LOA, com posterior recebimento de valores, não pode ser considerado como excesso de arrecadação na fonte 14, uma vez apenas o recebimento de recursos na fonte 14 afastaria a irregularidade.

50. Em face da não comprovação da existência de excesso de arrecadação na fonte 14 que autorizasse a abertura de créditos, cabe **recomendação ao Poder Legislativo**, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que **determine ao Poder Executivo que observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88, ou seja, abstenha-se de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver suficientes fontes de recursos.**



51. De igual modo, foi apontada pela Secex a irregularidade FB03, em virtude da abertura de créditos adicionais por *superávit* financeiro inexistente. Veja-se:

4.2) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro no total de R\$ 1.015.264,46 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964). -

52. Constatou a Secex que foram abertos créditos adicionais suplementares no total de R\$ 1.015.264,46, tendo como fonte de financiamento o Superávit Financeiro nas Fontes 00, 01, 02, 14, 18, 19 e 30, contudo, os recursos arrecadados na fonte foram deficitários ou apresentaram superávit abaixo dos créditos abertos. conforme segue:

FONTE DE RECURSO	DESCRIÇÃO DA FONTE DE RECURSO/FONTE DE FINANCIAMENTO	(+) SUPERÁVIT/(-)DÉFICIT FINANCEIRO	CRÉDITOS ABERTOS POR CONTA DE RECURSOS DE SUPERÁVIT FINANCEIRO	CRÉDITOS ABERTOS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES DE SUPERÁVIT FINANCEIRO
00	Recursos Ordinários	-1.861.517,78	184.787,62	-184.787,62
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-604.933,74	83.352,00	-83.352,00
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-349.470,13	373.519,00	-373.519,00
14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União	13.235,17	63.114,00	-49.878,83
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	24.059,19	131.600,00	-107.540,81
19	Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educação Básica)	-52.165,50	83.930,00	-83.930,00
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	181,30	132.437,50	-132.256,20
S O M A		-2.118.735,42	1.113.484,12	-1.015.264,46

FONTE: Os Créditos Adicionais Suplementares, acima descritos, no total de R\$ 1.113.484,12, foram autorizados pela Lei Nº 383/2018, e abertos pelos Decretos Nºs. 22/2018 (R\$ 687.526,62) - 'Apêndice F' e 23/2018 (R\$ 425.957,50) - 'Apêndice G'.

Fonte. Relatório técnico preliminar - Doc. 190659/2019 - pág. 16

53. Em sede de defesa, o gestor argumenta que a Lei nº 383/2018 autorizou a abertura de crédito por superávit, corroborado pelo Parecer nº 14/2018-TP (Contas Anuais de Governo - 2017 de Novo Santo Antônio) que demonstra o resultado superavitário no valor de R\$ 1.129.306,02.



54. Não acolhendo os argumentos da defesa, a Secex afirma que a irregularidade não se trata de inexistência de autorização legal para abertura de créditos adicionais, mas sim de abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superávit Financeiro (Fontes 00, 01, 02, 14, 18, 19 e 30) e que o valor apontado pela defesa como superávit financeiro (R\$ 1.129.306,02), na verdade seria excesso de arrecadação.

55. Em consonância com o entendimento técnico, o **Ministério Público de Contas**, mantém a **irregularidade (FB03 – item 4.2)** tendo em vista que para abertura de créditos adicionais em decorrência de superávit financeiro, este deverá ser apurado entre o ativo e passivo financeiro do exercício anterior, o qual no caso de Novo Santo Antônio já possuía em 2017 um déficit financeiro no valor (- R\$ 2.118.735,42), conforme relatório técnico (Contas Governo 2017 – Novo Santo Antônio – proc. 174165/2017 – pág. 18 e 68):

1) Quociente da Situação Financeira (QSF)

A	TOTAL ATIVO FINANCEIRO - EXCETO RPPS	R\$ 1.544.504,54
B	TOTAL PASSIVO FINANCEIRO - EXCETO RPPS	R\$ 3.663.239,96
QSF	A/B	0,421

Esse resultado indica que houve déficit financeiro.

Quadro 6.4 - Superávit/Déficit Financeiro - Total - Exceto RPPS

DESCRIÇÃO	PODER EXECUTIVO - EXCETO RPPS	PODER LEGISLATIVO	TOTAL
ATIVO FINANCEIRO	R\$ 1.529.424,25	R\$ 15.080,29	R\$ 1.544.504,54
PASSIVO FINANCEIRO	R\$ 3.662.324,70	R\$ 915,26	R\$ 3.663.239,96
SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO	-R\$ 2.132.900,45	R\$ 14.165,03	-R\$ 2.118.735,42

Quadro: Quociente da Situação Financeira por Fonte (QSF) - Exceto RPPS

56. Portanto, improcedente as alegações da defesa, motivo que leva este Ministério Público de Contas a **manifestar-se pela manutenção da irregularidade FB03 – item 4.2**, haja vista que não ficou comprovada a existência de *superávit* financeiro que autorizasse a abertura de créditos nas Fontes 00, 01, 02, 14, 18, 19 e 30.



57. Ademais, cabe **recomendação ao Poder Legislativo**, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que **determine ao Poder Executivo que observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88, ou seja, abstenha-se de abrir créditos adicionais por superavit financeiro se não houver suficientes fontes de recursos.**

58. Ainda no que concerne à abertura de créditos adicionais, a **Secex** constatou que: a) a Lei autorizativa nº 383/2018 amparou a abertura de créditos suplementares, pelo Decreto nº 0002/2018, no valor de R\$ 10.000,00, no entanto o crédito aberto pelo Município foi de R\$ 194.000,00; b) Lei autorizativa nº 390/2018, amparou a abertura de créditos suplementares, pelo Decreto nº 0010/2018, no valor de R\$ 294.000,00, no entanto o crédito aberto pelo Município foi de R\$ 294.500,00, configurando a irregularidade **FB06**:

5) 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).

5.1) Abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo no total de R\$ 184.500,00. Apêndice D - (art. 42 da Lei nº 4.320/64) - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

59. Na **defesa** apresentada, o gestor pede a exclusão do apontamento, uma vez que encaminha o Decreto nº 02/2018 aduzindo abrir os créditos suplementares no valor de R\$ 194.000,00, não havendo que se falar em abertura de crédito sem o respectivo Decreto. Quanto ao Decreto nº 10/2018, não apresenta defesa.

60. No que concerne ao Decreto nº 02/2018, a **Secex** afirma se tratar de novo decreto, o qual não foi assinado, inserido no Portal de Transparência da Prefeitura ou publicado na imprensa oficial, sendo considerado como verdadeiro o Decreto nº 02/2018 enviado ao TCE/MT pelo gestor, via Sistema Aplic, juntamente com a Prestação de Contas de Governo, abrindo crédito adicional suplementar no valor de R\$ 10.000,00.

61. Assim, o crédito suplementar aberto no valor de R\$ 184.000,00 foi maior que o previsto no Decreto nº 02/2018, caracterizando abertura de créditos



adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo.

62. Em sede de alegações finais, a defesa informa que o Decreto nº 02/2018 foi erroneamente juntado ao Sistema Aplic, sendo o correto o Decreto que abre créditos no valor de R\$ 194.000,00, o qual encaminha devidamente assinado.

63. Em que pese esforço da defesa em ver afastado o apontamento, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB06**, uma vez que a validade dos administrativos está condicionada à sua publicação nos meios oficiais de comunicação do governo, conforme art. 37, *caput*, e 84, IV, da Constituição Federal. Desse modo, não serão considerados como produtores de efeitos concretos, àqueles que não constam a assinatura do responsável pela sua edição ou sua devida publicação na imprensa oficial.

64. Ademais, em que pese no momento de alegações finais a defesa tenha apresentado o decreto assinado, não podemos afastar do apontamento a constatação de que no momento de sua “abertura”, os créditos adicionais no valor de R\$ 184.500,00 não possuíam respaldo do Poder Executivo, que é o responsável pela execução do orçamento e pela verificação da necessidade de priorizar as ações do governo, mas tão somente a autorização do Poder Legislativo, o qual não possui competência para abertura de créditos adicionais.

65. Portanto, em consonância com a Secex, o Ministério Público de Contas **manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB06, com recomendação ao Poder Legislativo**, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que **determine ao Poder Executivo que observe a edição de Decretos para abertura de créditos adicionais, com o devido respeito ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.**

2.2.1. Execução orçamentária

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



Quociente de execução da receita – 0,89	
Valor líquido previsto: R\$ 20.770.711,48 (exceto receita intraorçamentária)	Valor líquido arrecadado: R\$ 18.517.009,54 (exceto receita intraorçamentária)

Quociente de execução da despesa – 0,85	
Valor autorizado: R\$ 20.705.211,12 (exceto despesa intraorçamentária)	Valor executado: R\$ 17.765.663,78 (exceto despesa intraorçamentária)

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

68. 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 85% dos recursos inicialmente estipulados.

69. 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\$ 18.517.009,54
Despesas realizadas	R\$ 17.765.663,78
Resultado Orçamentário	R\$ 751.345,76

70. 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

71. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados), verifica-se que, durante o exercício de 2018, houve inscrição de R\$ 1.065.037,80, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 17.765.663,78.

72. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em



restos em pagar apenas R\$ 0,05.

73. 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\$ 0,41 de disponibilidade financeira, ou seja, há insuficiência financeira para pagamento dos restos a pagar no valor de R\$ 1.481.289,75, conforme a irregularidade classificada como DB99 pela Secex:

2) DB99 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 de R\$1.481.289,75 para pagamento de restos a pagar processados e não processados demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, § 1º da LRF.

74. Asseverou a **defesa** que há despesas empenhadas de convênios que não tiveram os recursos devidamente repassados no exercício de 2018:

<i>Empenhos</i>	<i>Valores</i>	<i>Convênios</i>
<i>3628/2014</i>	<i>R\$ 208.192,89</i>	<i>Convênio nº 864115/2018</i>
<i>4147/2014</i>	<i>R\$ 325.735,52</i>	<i>Convênio nº 003/2014</i>
<i>3521/2018</i>	<i>R\$ 142.000,00</i>	<i>Contrato de Repasse nº 845640/2017/MCidades/Caixa</i>
<i>4135/2018</i>	<i>R\$ 323.666,05</i>	<i>Convênio nº 044/2018</i>
<i>Total</i>	<i>R\$ 999.594,46</i>	

Fonte: defesa – Doc. 206777/2019 – pág. 9

75. Afirma, ainda, a existência de restos a pagar processados de 2012 no valor de R\$ 286.745,08, que por falha do contador não foram cancelados, pois já estão prescritos, bem como a existência de restos a pagar não processados de 2009 no valor de R\$ 1.695,82, de 2010 no valor de R\$ 3.890,38, de 2011 no valor de R\$ 16.095,96, de 2014 no valor de R\$ 16.260,59, de 2015 no valor de R\$ 36.861,85 e de 2016 no valor de R\$ 20.100,40, que também não foram cancelados.

76. Quanto aos restos a pagar não processados de 2018, informa que este



não causaram desequilíbrio financeiro, visto que não foram executados em 2018, não podendo ser considerados como obrigação da prefeitura antes de sua liquidação.

77. Argumenta quanto à possível existência de empenhos em duplicidade ou valores a maior que a despesa realizada nas despesas em nome do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio, assim como possíveis duplicidades nos restos a pagar com a Energisa Mato Grosso – S/A, uma vez que as despesas com energia encontram-se em dia:

Empenhos	Consórcio
62/ 2012	13.999,00
12/ 2015	3.386,34
679/ 2016	3.386,34
4192/ 2016	12.000,00
Total	32.771,68

Empenhos	Energisa
2/2015	4.106,77
3545/2015	5.153,48
3866/2015	5.002,96
927/2016	35.603,84
928/2016	2.168,75
930/2016	20.321,49
932/2016	8.653,08
933/2016	4.807,99
934/2016	4.559,58
1219/2016	25.439,42
1653/2016	1.611,67
Total	117.429,03

Fonte: defesa – Doc. 206777/2019 – pág. 10/11

78. Por fim, afirma que o déficit de R\$ 1.481.289,75 não é real, visto que há restos a pagar de exercícios anteriores à gestão e restos a pagar que não foram cancelados por falha do departamento de contabilidade, conforme segue:

(+) Empenhos 3628/2017, 4147/2014, 3521/2018 e 4135/2018 Resolução 43/2013	R\$ 999.594,46
(+) Restos a Pagar Processados 2012 Prescritos	R\$ 286.745,08
(+) Restos a Pagar Não Processados	R\$ 94.905,00
(+) Consorcio Intermunicipal de Saúde	R\$ 32.771,68
(+) Energisa	R\$ 117.429,03
Total de despesas	1.414.017,22

Fonte: defesa – Doc. 206777/2019 – pág. 12



79. A **Secex manteve a irregularidade**, afirmando que as informações dos empenhos nºs. 3628 e 4147/2014 e nºs. 3521 e 4135/2018, no total de R\$ 999.594,46, apresentavam divergências das alegadas pela defesa de que seriam despesas empenhadas através de convênios que não tiveram os recursos devidamente repassados dentro do exercício de 2018, conforme segue:

- a) O defendente cita que o empenho nº 3628/2014 é no valor de R\$ 208.192,89, tendo como fonte de recurso o convênio nº 864115/2014, no entanto, o valor deste empenho é de R\$ 1.770,00, na dotação 3.3.90.36, em favor do Sr. Pedro Sérgio Pimentel, destinado a ajuda de custo, tendo como fonte recurso da Fonte 00 – Recursos Ordinários;
- b) que o empenho nº 4147/2014 é no valor de R\$ 325.735,52 e que a fonte de recurso é do convênio nº 003/2014, no entanto, o valor deste empenho é de R\$ 631.000,94 (sendo pagos R\$ 50.055,18) tendo como fonte recurso da Fonte 00 – recursos ordinários;
- c) que o empenho nº 3521/2018, no valor de R\$ 142.000,00, tem como fonte de recursos o “Contrato de Repasse nº 845640/2017/MCidades/Caixa”, no entanto, a fonte de recurso é do convênio SUDECO nº 864115/2018, e
- d) que o empenho nº 4135/2018, no valor de R\$ 323.666,05, tem como fonte de recurso o convênio nº 044/2018, no entanto, no Aplic não consta a fonte deste recurso, apenas que se trata de transferências de convênio.

80. Quanto á alegação de responsabilidade de contador e de existência de restos a pagar de exercícios anteriores à gestão, a equipe de auditoria contesta os argumentos enfatizando que também houve falha na gestão 2018 em não cancelar os restos a pagar, bem como que o cancelamento dos restos a pagar é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

81. Em sede de **alegações finais**, a defesa reforça os argumentos de não transferência de recursos de convênios e, principalmente, da responsabilidade do controlador em não informar a gestão quanto às providências que deveriam ser adotadas.

82. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, este representante do **Ministério Público de Contas mantém o referido apontamento (DB99)**, uma vez que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar a insuficiência financeira para pagamento dos restos a pagar **no valor de R\$**



1.481.289,75..

83. Muito embora os argumentos da defesa quanto à duplicidade de empenhos e não cancelamento de restos a pagar não processados ou prescritos mereçam consideração, não se pode afastar a responsabilidade da gestão em adotar as medidas para os devidos registros contábeis, uma vez a própria defesa reconhece a existência de tais falhas.

84. Estranhamente a gestão reforça em alegações finais a responsabilidade do contador em não orientar a gestão para a regularização dos fatos, mas, do contrário, o próprio gestor assina sua defesa e alegações finais, demonstrando conhecimento quanto aos procedimentos que deveriam ser adotados para o não cometimento da irregularidade.

85. De outro norte, ainda que se considere que não houve repasse de recursos de convênios dentro do exercício de 2018, é preciso reconhecer que esta conduta reflete a real situação financeira em que se encontram todos os entes da federação e que, infelizmente, não se mostra como “novidade” a ocorrência de possíveis atrasos do Estado e União no adimplemento dos compromissos para como os municípios.

86. Assim, quando estar-se diante de recursos de convênios ainda não recebidos pelo ente, o gestor deverá adotar as medidas necessárias de ajuste de despesas, seja pela alocação de recursos de fontes não vinculadas ou anulação de restos a pagar não processados do exercício corrente e dos anteriores.

87. 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 DB99, 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

88. A análise da situação financeira (Anexo 7) revela a existência de **déficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 1.640.126,50) em relação ao passivo financeiro (R\$ 2.997.245,61), considerando-se todas as fontes de recurso, o que resultou em **Quociente da Situação Financeira – QSF no índice de 0,54**.

2.2.5. Dívida Pública

89. 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.

90. Já o **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** é igual a 0,00. A soma de dispêndios com dívida pública, em 2018, representou 0% 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

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

92. 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)	34,23%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	25,18%

Aplicação com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	91,39%

Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	50,37%
Gasto do Legislativo	7% (máximo) (art. 29-A,, § 2º, III CF)	6,42%

93. 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. Observância do princípio da transparência

94. O tema transparência das informações públicas ganhou relevância a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exigiu a transparência da gestão fiscal, e por normativos como a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

95. Atualmente a regra é a divulgação das informações públicas e não o sigilo, de forma que a transparência das informações tornou-se um elemento da comunicação entre o gestor e o cidadão, que deve possuir meios para avaliar se os atos públicos estão sendo praticados com eficiência e se correspondem aos anseios



sociais.

96. A Secex constatou que não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do PPA, da LDO e da LOA, o que configura a **irregularidade DB 08**, a seguir transcrita:

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 foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, em desconformidade com o art. 48, parágrafo único da LRF.

1.2) Não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LDO, em desconformidade com o art. 48, parágrafo único da LRF.

1.3) Não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA, em desconformidade com o art. 48, parágrafo único da LRF.

97. De acordo com a **Secex**, ao se consultar o Sistema Aplic e o Portal Transparência da prefeitura municipal não foi constatado documentos (atas ou edital de convocação) comprovando a realização de audiências públicas durante a fase de elaboração das peças de planejamento.

98. Com relação aos **itens 1.1, 1.2 e 1.3** a **defesa** alegou que a gestão sempre prezou pela participação da população em seus atos, tanto que no dia 29/06/2017 ocorreu audiência pública sobre a elaboração do PPA, 2018/2021, LDO e LOA 2018 na Câmara Municipal, conforme registro em Ata e lista de presença encaminhadas em anexo.

99. Analisada a defesa, a **Secex** entendeu pelo **saneamento dos itens 1.1, 1.2 e 1.3**, considerando que os documentos apresentados pela defesa, como cópia da ata da audiência pública e lista de presença, comprovaram a realização da audiência pública.

100. Nas **alegações finais**, o gestor não apresentou argumentos para a irregularidade.



101. Em que pese o posicionamento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas entende pela permanência da irregularidade** pelos motivos que passa a expor.

102. A obrigatoriedade de realização de audiências públicas durante a elaboração do PPA e da LDO está prevista no art. 48, §1º, I, da LRF. No mesmo sentido, é a jurisprudência deste Tribunal de Contas, que diz:

Transparência. Peças de planejamento e orçamento. Elaboração e discussão. Avaliação de metas fiscais. Audiências públicas. 1. O Poder Executivo deve realizar **audiências públicas** durante as etapas de elaboração e de discussão dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, de forma a **assegurar a transparência da gestão fiscal e oportunizar a participação popular** na definição das políticas públicas e o exercício do controle social, independentemente de outras audiências que podem ser realizadas pelo Poder Legislativo após o recebimento desses projetos. 2. A demonstração da avaliação do cumprimento das metas fiscais deve ser realizada quadrimestralmente em audiência pública, nos termos do que dispõe o art. 9º, § 4º, da LRF. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes. Parecer Prévio nº 65/2017-TP. Julgado em 14/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 30/11/2017. Processo nº 25.899-7/2015). **(destacou-se)**.

103. Assim, a audiência pública somente será efetiva quando assegurada participação dos cidadãos, que será concretizada quando da publicação do convite pelos meios oficiais de comunicação do município, de forma a garantir o conhecimento prévio de toda a população da data do evento, em observância ao princípio da transparência na gestão fiscal.

104. Portanto, a comprovação da realização da audiência pública, por si só, não se mostra suficiente para afastar o presente apontamento, **razão pela o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB 08, itens 1.1, 1.2 e 1.3, diante da inobservância do disposto nos artigos 9º, §4º, 48, 52 e 55, parágrafo 2º da LRF, eis que a realização de audiências públicas somente encontram respaldo legal quando realizadas e/ou publicadas atendendo ao princípio constitucional da publicidade e transparência.**



2.4. Prestação de Contas

105. 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.

106. Conforme se verifica, o chefe do Poder Executivo encaminhou ao TCE-MT a prestação de contas anuais de governo fora do prazo legal, em desacordo com a Resolução Normativa nº 36/2012/TCE-MT-TP, ensejando a seguinte irregularidade:

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) 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.

107. Em sede de defesa, o gestor alega equívoco do responsável pelo envio de informações ao Aplic, que não encaminhou os demonstrativos consolidados junto com a carga do mês de dezembro/2018. Informa que ao ser notificado do atraso, disponibilizou todas as ferramentas necessárias para envio das informações e prestação de contas.

108. A **equipe de auditoria** não acatou os argumentos de defesa, consignando que o atraso no envio das contas infringe o art. 209 da Constituição Estadual e a Resolução Normativa nº 36/2012. Assim, **concluiu pela manutenção do apontamento..**

109. Como se percebe, o próprio gestor reconhece que as contas foram enviadas com atraso, apesar de direcionar a responsabilidade ao servidor responsável



pelo Sistema Aplic. Ademais, a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas é expressa ao fixar o prazo final para prestação de contas:

Art. 30 As contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, estadual e municipal, deverão ficar à disposição no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, durante todo o exercício financeiro, e no caso das contas dos Prefeitos Municipais, até 60 (sessenta) dias contados de 15 de fevereiro do exercício subsequente.

110. Nota-se que a vertente irregularidade é incontroversa, sendo prontamente reconhecida pela defesa, **devendo ser mantida**, haja vista que não foram apresentados argumentos ensejadores do seu afastamento (caso fortuito ou força maior).

111. Isto 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.

2.5. Índice de Gestão Fiscal

112. 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.

113. Os municípios avaliados são classificados da seguinte maneira:

¹ Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



- 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).

114. 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”, contudo registrou que o índice de 2018 irá compor a série histórica para o exercício seguinte.

2.6. Gestão previdenciária

115. 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.

116. No caso em apreço, não há análise com vistas ao aprimoramento da fiscalização sobre a gestão dos Regimes Próprios de Previdência, haja vista que o Município de Novo Santo Antônio possui todos os servidores vinculados ao Regime Geral (INSS).

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

117. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2016** (Processo nº 8.248-1/2016) este Tribunal de Contas emitiu o Parecer Prévio nº 122/2017 – TP, favorável à aprovação das contas, com as seguintes recomendações:

recomendando ao Poder Legislativo de Novo Santo Antônio que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: **1)** elabore e



publique, tempestivamente, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal em cada quadrimestre, até o prazo limite, em obediência ao artigo 52 da Constituição Federal; **2)** observe a disponibilidade financeira, para que se abstenha de inscrever restos a pagar não processados em valor superior à disponibilidade financeira existente; **3)** promova ações no sentido de incrementar a cobrança da dívida ativa, de modo a elevar de forma significativa a arrecadação municipal; **4)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação ao seu próprio desempenho, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); e, b) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); **5)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação à Média Brasil, objetivando melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); b) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015), c) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); d) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); e, e) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); **6)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação ao seu próprio desempenho, destinando-se a melhorar os indicadores relacionados: a) Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015); b) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); c) Taxa de incidência de dengue (2015); e, d) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2015); **7)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação à média Brasil, com providências a melhorar os indicadores relacionados: a) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); b) Taxa de detecção de hanseníase (2015); c) Taxa de incidência de dengue (2015); e, d) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2015). **(grifos nossos)**

118. A equipe de auditoria consignou que as recomendações foram parcialmente cumpridas pela gestão municipal.

119. Em referência às Contas de Governo do **exercício de 2017** (Processo nº 17.416-5/2017), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 14/2018 – TP, emitiu manifestação favorável à aprovação das mesmas, com as seguintes recomendações:

recomendando ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Novo Santo Antônio que: **1)** adote medidas para aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal, por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser



comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação, em especial, com relação à: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016); b) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2016); e, c) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2016); na saúde, em especial, com relação aos seguintes indicadores: a) Taxa de mortalidade infantil (2015); e, b) Taxa de detecção de hanseníase (2016), que apresentaram, nesse exercício, um desempenho inferior a média Brasil; e referente ao desempenho inferior ao exercício anterior nos indicadores de: a) Taxa de mortalidade infantil (2015); b) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2016); e, c) Incidência de tuberculose todas as formas (2016); **2)** faça constar explicitamente nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices; **3)** adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal - IGFM; e, **4)** encaminhe o plano de providências para melhorar a posição dos indicadores da área da Educação e da Saúde, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal. (grifos nossos)

120. Com relação às recomendações do exercício de 2017, a equipe de auditoria consignou que os itens “a”, “b” e “c” do item educação e “a” e “b” do item saúde, bem como os itens 2 e 3 não foram objeto de verificação no exercício de 2018.

121. 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, e, ainda, os aspectos avaliados da dívida estão condizentes com os limites definidos pela Senado Federal, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2018.

122. 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**.

123. No que concerne à **prestação de contas**, ressalta-se que a gestão



encaminhou a prestação de contas de governo fora do prazo legal, à exceção de algumas peças de planejamento, que levou à equipe de auditoria a atuar representação própria.

124. As irregularidades apontadas pela **Secex** foram todas de **natureza grave**, e referem-se a: não realização de audiências públicas para discussão da LDO e do PPA (**DB08**), insuficiência de recursos para pagamento de restos a pagar (**DB99**), abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa (**FB02**) e por conta de recursos inexistentes (**FB03**), abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo (**FB06**), envio das contas de governo fora do prazo (**MB02**) e LOA sem destaque dos recursos do orçamento fiscal (**FB13**).

125. 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 Novo Santo Antônio, a manifestação deste **Ministério Público de Contas** encerra-se com o **parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

126. 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 Novo Santo Antônio**, referentes ao **exercício de 2018**, sob a administração do **Sr. Adão Soares Nogueira**, 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** de todas as irregularidades;

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 FB13**, que elabore a Lei Orçamentária Anual, fazendo distinção criteriosa dos Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social, discriminando, no caso desse último, o detalhamento, agrupamento ou vinculações de programações de receitas e despesas, conforme determinam os artigos 165, §§ 5º, da CF/88;

c2) quanto à **irregularidade FB02**, que se abstenha de abrir crédito adicional sem autorização legislativa, conforme dita o art. 167, inc. V, da Constituição Federal e o art. 42, Lei nº 4.320/64;

c3) quanto à **irregularidade FB03**, que observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88, ou seja, abstenha-se de abrir créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver suficientes fontes de recursos;

c4) quanto à **irregularidade FB06**, que observe a edição de Decretos para abertura de créditos adicionais, com o devido respeito ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

c5) quanto à **irregularidade DB99**, 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.

c6) quanto à **irregularidade DB08**, que a realização de audiências públicas somente encontram respaldo legal quando realizadas e/ou publicadas atendendo ao princípio constitucional da publicidade e transparência;

c7) quanto à **irregularidade MB02**, que efetive o envio tempestivo das



Contas Anuais de Governo do Município no Sistema Aplic.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 05 de novembro 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.