



PROCESSO N.º	: 17.276-6/2017
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ
CNPJ	: 04.202.280/0001-71
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL EXERCÍCIO DE 2017
ORDENADORA DE DESPESAS	: JOÃO TEODORO FILHO
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

### RAZÕES DO VOTO

139. Após a análise da então Secretaria de Controle Externo desta Relatoria, da Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo e do Parecer do Ministério Público de Contas, cumpre-me fazer o juízo de valor das referidas contas.

140. Insta salientar que, pela inteligência do art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa n.º 10/2008, a apreciação das Contas Anuais de Governo deste Município será realizada de forma conclusiva quanto aos seguintes aspectos:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;
- e) a observância ao princípio da transparência.

141. Diante das irregularidades mantidas na conclusão da equipe técnica sobre as contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Nova Nazaré, entendo necessária a análise, em apartado, dos apontamentos que não foram sanados.

**JOÃO TEODORO FILHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017**

**1) BB99 GESTÃO PATRIMONIAL\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Insuficiência de R\$ 1.848.195,55 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. - Tópico - 5.3.1.1. Quociente de disponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar



## POSICIONAMENTO DESTE RELATOR

142. Conforme apurado, o gestor autorizou o pagamento de despesas sem que houvesse disponibilidade financeira para o respectivo pagamento e, ainda, não determinou a baixa dos restos a pagar não processados dos exercícios anteriores.

143. Em sua defesa, alegou que não seria justo a gestão atual “pagar” por falhas da gestão anterior, requerendo a desconsideração das obrigações a curto prazo, no valor de R\$ 1.263.145,80 (um milhão e duzentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e cinco reais e oitenta centavos), e do montante inscrito nos exercícios anteriores, no valor de R\$ 3.089.141,15 (três milhões e oitenta e nove mil e cento e quarenta e um reais e quinze centavos).

144. Não obstante, consoante delineado pela Secex e pelo MPC, pelo princípio da continuidade administrativa, cabe ao gestor adotar as medidas de responsabilidade fiscal necessárias e suficientes para equilibrar as contas públicas.

145. Ademais, seria imprudente e temerário acolher as razões expostas pelo gestor e desconsiderar as obrigações financeiras e os restos a pagar de exercícios anteriores, pois o risco de desequilíbrio das contas seria enorme, considerando que as obrigações são do Município, e não do gestor “A” ou “B”.

146. Sobre o tema, o Boletim de Jurisprudência<sup>1</sup> deste Tribunal trouxe, em edição recente, o seguinte entendimento:

**7.34) Despesa. Restos a pagar processados. Pagamento pelo gestor sucessor.**

Em respeito ao princípio da continuidade administrativa, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que as contraiu, devendo o gestor sucessor realizar o pagamento de restos a pagar processados de exercícios anteriores, desde que legítimos, salvo justificativa plausível para não fazê-lo, obedecendo, no pagamento, a estrita ordem cronológica das datas de exigibilidade desses restos a pagar conforme disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93.

---

<sup>1</sup> **Boletim de Jurisprudência. Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a julho de 2018.** Elaborado pela Consultoria Técnica do TCE-MT.



(Contas Anuais de Gestão. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 227/2015-SC. Julgado em 17/11/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 03/12/2015. **Processo nº 2.255-1/2014**).

**7.31) Despesa. Restos a pagar. Levantamento e pagamento por novo gestor. Ordem cronológica.**

**O novo gestor deve realizar levantamento dos restos a pagar processados, referentes a débitos de gestões anteriores, e providenciar o pagamento daqueles considerados legítimos**, obedecendo à ordem cronológica exigida no art. 5º da Lei nº 8.666/93, uma vez que as dívidas contraídas pela administração pública são de responsabilidade do respectivo ente, independentemente do gestor que as contraiu.

(Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 20/2015-TP. Julgado em 24/02/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/03/2015. **Processo nº 5.667-7/2014**).

147. Portanto, considerar as obrigações e os restos a pagar oriundos dos exercícios anteriores, no cálculo de disponibilidade financeira, reforça os pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, quais sejam: transparência, prevenção de riscos e correções de desvios capazes de afetar o equilíbrio almejado permanecendo o equilíbrio das contas públicas, que é o que se espera do gestor diligente e o que se extrai da lei.

148. Ressalto, ainda, que é pacífico nesta Corte de Contas o entendimento de que sejam incluídas como assunção de obrigações de despesas os restos a pagar processados e não processados inscrito nos exercícios, o que reforça o **princípio da prudência**.

149. Nessa linha, o **princípio da prudência**, ou do Conservadorismo Contábil, traduz-se na adoção do menor valor para os componentes do ATIVO e do maior valor para os do PASSIVO, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

150. Ou seja, esse princípio pressupõe certo grau de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em certas condições de incertezas, a fim de que os ativos não sejam superestimados e que os passivos não sejam subestimados.

151. Dessa forma, com base no princípio da prudência, o deve gestor considerar todas as obrigações e restos a pagar inscritos, independentemente do exercício que tenham sido originados.



152. O quadro abaixo, extraído do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 16), demonstra a situação do Município de Nova Nazaré, vejamos:

Quociente de Disponibilidade Financeira - Exceto RPPS		
A	Disponibilidade Bruta_Exceto RPPS	R\$2.148.000,49
B	Demais Obrigações Financeiras Exceto_ RPPS	R\$1.263.145,88
C	Total de Restos a Pagar Processados	R\$738.224,89
D	Total RP não Processados	R\$1.994.825,27
QDF	(A-B)/(C+D)	0,32

153. Assim, conforme se verifica, no final do exercício de 2017, a Prefeitura possuía R\$ 884.854,61 (oitocentos e oitenta e quatro mil e oitocentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e um centavos) disponíveis para pagamento dos restos a pagar que totalizavam a quantia de R\$ 2.733.050,16 (dois milhões e setecentos e trinta e três mil e cinquenta reais e dezesseis centavos).

154. Dessa forma, restou demonstrado o impacto negativo na situação financeira e orçamentária do exercício seguinte, pois os recursos disponíveis no ano de 2017 foram insuficientes para arcar os restos a pagar assumidos no período.

155. Assim, de acordo com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, **mantenho a irregularidade apontada e recomendo** ao Poder Legislativo Municipal que, quando do julgamento das referidas contas, **determine** ao Chefe do Poder Executivo que atente para a necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os restos a pagar, bem como realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas.

**2) 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).

2.1) Não ficou comprovada a realização de audiência Pública para elaboração das peças de planejamento LDO e LOA para o exercício de 2018. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas;

2.2) Não ficou comprovada a realização de audiência pública para avaliação quadrimestral do cumprimento das metas fiscais. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas;

2.3) Não ficou comprovado por meio de publicação oficial, que a prefeitura tenha disponibilizado as contas do ano de 2017 para consulta pela população, a partir do dia 16 de fevereiro de 2018, durante 60 dias. - Tópico – 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais;



2.4) Não ficou comprovada a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais.

## POSICIONAMENTO DESTE RELATOR

156. Constatado que as irregularidades acima mencionadas tratam do mesmo tema, dessa forma, procederei à análise de forma conjunta.

157. Conforme mencionado pela Secex e pelo MPC, a LRF, em seu art. 48, *caput* e § 1º, na busca pela efetividade, consagrou o princípio da transparência, vejamos:

Art. 48. São instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: **os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias**; as **prestações de contas** e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º. A **transparência** será assegurada também mediante:

I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento. (grifei)

158. Acerca deste item, é cediço que, por intermédio da transparência dos atos administrativos, ocorre o incentivo à efetivação ao exercício da cidadania, uma vez que a participação dos cidadãos no acompanhamento e controle da aplicação das verbas públicas oportuniza significativos resultados quanto à destinação legal dos bens e rendas.

159. Nesse sentido, algumas práticas de transparência foram estipuladas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), **destacando-se o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias, apresentação dos resultados fiscais obtidos pela administração**, de modo a proporcionar a compreensão desses elementos pela sociedade, razão pela qual eles devem ser transmitidos em linguagem simples, de forma clara e objetiva.

160. Ao analisar os autos, especificamente quanto ao **achado 2.1**, notei que os documentos apresentados pela defesa remetem à realização de audiências do exercício de 2016, as quais diziam respeito à discussão e avaliação da LOA de 2017. Dessa forma, **não guardam relação à situação encontrada na presente irregularidade**.



161. Diante do contexto apresentado, entendo que a defesa não comprovou, por meio de documentos aptos, a realização de audiências públicas para a elaboração da LDO e da LOA do exercício de 2018. Assim, **mantenho a irregularidade do subitem 2.1.**

162. Quanto ao **achado n.º 2.2** (realização de audiências quadrimestrais para apresentação do cumprimento das metas fiscais), constatou-se que: a audiência referente ao **1º quadrimestre** foi realizada em 23/10/2017; a audiência correspondente ao **2º quadrimestre** foi realizada em 9/11/2017 e a referente ao **3º quadrimestre** realizada em 4/6/2017.

163. Sobre o tema, o art. 9º, § 4º, da LRF é claro ao determinar que **as audiências quadrimestrais deverão ser realizadas nos meses de maio, setembro e fevereiro**, momento em que o Chefe do Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública e na respectiva Casa Legislativa.

164. Dessa forma, conforme pontuado pela Secex, **o gestor descumpriu os prazos determinados por lei** quanto à realização das mencionadas audiências públicas, configurando, inclusive, a falta de fidedignidade nas evidências apresentadas na defesa. Diante do exposto, em consonância com o entendimento técnico e o do MPC, **mantenho o apontamento n.º 2.2.**

165. Com relação ao **achado n.º 2.3**, sem delongas, **o gestor comprovou a publicação e disponibilização das contas anuais de governo**, referentes ao exercício de 2017, no Diário Oficial de Contas deste Tribunal, na edição n.º 1.300, p. 228, em 16/2/2018. Assim, **restou sanado o achado.**

166. Por fim, **quanto ao achado n.º 2.4**, referente à publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a LRF contempla o dever de divulgação dos mencionados relatórios, conforme dispõe, respectivamente, os arts. 52 e 55, § 2º, do mencionado dispositivo legal.



167. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª Edição, estipulou que os Municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes poderão divulgar o RGF semestralmente.

168. No caso em tela, evidenciou-se que o gestor divulgou o RREO no Diário Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso dos 5 (cinco) primeiros bimestres, sendo que os relatórios referentes ao 1º, 3º e 4º bimestres de 2017 foram divulgados de forma intempestiva e não restou comprovada a divulgação do relatório referente ao 6º bimestre.

RREO – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
Bimestre	Prazo legal para publicação	Publicação		Observação
		Data	Apêndice	
1º	30/03/2017	24/05/2017	A	Fora do prazo
2º	30/05/2017	24/05/2017	B	No prazo
3º	30/07/2017	17/11/2017	C	Fora do prazo
4º	30/09/2017	23/11/2017	D	Fora do prazo
5º	30/11/2017	23/11/2017	E	No prazo
6º	30/01/2018	-	-	Sem evidência

Fonte: Relatório técnico conclusivo - Documento Digital n.º 225428/2018, fl. 10.

169. Com relação ao RGF, o gestor apresentou a publicação referente apenas ao 1º semestre do ano de 2017, não havendo informação acerca do 2º semestre. Ressalta-se que a mencionada publicação fora intempestiva.

RGF – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL				
Bimestre	Prazo legal para publicação	Publicação		Observação
		Data	Apêndice	
1º	30/07/2017	17/11/2017	F	Fora do prazo
2º	-	-	-	Sem evidência

170. Assim, de acordo com a equipe técnica e com o parecer ministerial, **mantenho a irregularidade apontada.**



171. Por fim, com relação aos subitens da irregularidade n.º 2 (DB08), **recomendo** ao Poder Legislativo Municipal que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que:

a) realize audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias – PPA, LDO e LOA, em cumprimento ao que dispõe o art. 48, § 1º, inciso I da LRF (subitem 2.1);

b) realize audiências públicas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, nos termos do art. 9º, § 4º, da LRF (subitem 2.2);

c) publique, em até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimester, o RREO e o RGF, conforme determina o art. 54, caput e § 2º, 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 4.320/1964).

3.1) Abertura de Crédito adicional suplementar no montante de R\$ 2.883.712,98, sem autorização legislativa. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

## POSICIONAMENTO DESTE RELATOR

172. Para que o Poder Público possa desempenhar suas funções de maneira eficiente, é necessário que haja um planejamento orçamentário consistente. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 introduziu um modelo orçamentário para a gestão dos recursos no Brasil.

173. Assim, o orçamento público é definido pela CF/1988, conforme dispõe o art. 165, incisos I, II e III, e composto de três instrumentos, vejamos:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.



174. Da chamada tríade orçamentária, o Plano Plurianual (PPA), que corresponde a um mandato político, contado a partir do exercício financeiro seguinte à posse, é a peça de maior hierarquia, pois é o documento que traz as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo para a Administração Pública. É com o PPA que os orçamentos devem ser compatibilizados, conforme dispõe o art. 165, § 7º, da CF/1988<sup>2</sup>.

175. Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja elaboração é anual, tem como objetivo apontar prioridades do governo para o exercício subsequente a sua aprovação. Dessa forma, **é por meio desse mecanismo que se orienta a elaboração da LOA**, baseando-se no que foi estipulado pelo PPA. Ou seja, a LDO é verdadeiro elo entre o PPA e a LOA.

176. Já a LOA constitui-se no mecanismo de orçamento propriamente dito e prevê detalhadamente todos os gastos do governo para o próximo ano. É nessa lei que encontramos a estimativa de receitas e fixação de despesas para um exercício financeiro. Assim, **a LOA deve guardar perfeita harmonia com o PPA e a LDO**, pois é elaborada para possibilitar a concretização das situações planejadas no PPA e **deve obediência à LDO**.

177. Pois bem, conforme consta dos autos, as peças orçamentárias do Município de Nova Nazaré foram as seguintes:

I - PPA, Lei n.º 405/2013, alterado pelas Leis n.ºs 477, 486, 488, 489 e 499/2017;

II - LDO, Lei n.º 464/2016;

III - LOA, Lei n.º 471/2016.

178. Nota-se que o art. 54, inciso I, da LDO<sup>3</sup>, autorizou o Poder Executivo municipal a abrir, durante o exercício de 2017, créditos suplementares até o limite de 30% do total da despesa fixada pela LOA.

<sup>2</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

<sup>3</sup> Lei Municipal n.º 464/2016 – LDO:

Art. 54 – Fica o Poder Executivo autorizado a:



179. Da leitura do art. 5º, inciso I, da LOA, constata-se que o Poder Executivo acrescentou a possibilidade de abertura de créditos suplementares em mais 10% (dez por cento), além do previsto na LDO (30%)<sup>4</sup>.

180. Dessa forma cabe uma breve digressão, pois **constato dois problemas nessas leis orçamentárias.**

181. O primeiro é de que a LOA não está compatível com a LDO, pois conforme já mencionado, a LDO fixou o limite de 30% para abertura de créditos adicionais enquanto que a LOA fixou em 10% essa possibilidade, mas com uma redação que dá uma abertura interpretativa de que esse percentual ainda pode ser acrescido além daquele previsto anteriormente na LDO.

182. A conclusão dessa redação pouco técnica, ao se admitir tal interpretação, é de que tal limite poderia chegar até a 40% (quarenta por cento) do orçamento inicial, o que representa um valor irrazoável em se tratando de planejamento de despesas públicas.

183. O segundo problema é de ordem material. Ainda que se admita a interpretação de que seria possível atingir o limite total proposto pela defesa para a abertura de créditos suplementares, a LDO não é o instrumento adequado para se prever receitas e despesas, conforme o desenho constitucional para as peças de planejamento.

184. O papel de detalhar receitas e despesas cabe à LOA, enquanto que a LDO serve de “preparação” para a previsão dos gastos ali detalhados, como uma antecipação de cenário do emprego do dinheiro público, naquele dado exercício.

---

I – **abrir durante o exercício créditos suplementares até o limite de 30% (Trinta por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício de 2017**; observando-se o disposto no artigo 43 da Lei federal nº 4.320 de 17 de março de 1964. (grifei)

<sup>4</sup> Lei Municipal nº 471/2016 – LOA

Artigo 5º Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – Abrir durante o exercício créditos suplementares até 10% (dez por cento) a **além do previsto na lei de diretrizes orçamentárias** do total da despesa fixada no artigo 1º observando-se o disposto no artigo 43 da Lei federal nº 4.320 de 17 de março de 1964 e na lei nº 464 de 27 de junho de 2016. (conforme texto original) (grifei)



185. Ou seja, a LOA teria que ter expressamente acolhido a solução desse pretendido percentual, e não fazer alusão à LDO para haurir a pretensa complementação do limite autorizativo para abertura desses créditos.

186. Portanto, entendo como defeituosa a solução legal defendida pelo gestor em relação ao limite percentual autorizativo por ele defendido para a abertura dos créditos suplementares.

187. Isso porque o gestor não poderia ter utilizado uma combinação entre essas peças de planejamento, haja vista que os orçamentos são veiculados como leis do ponto de vista formal, mas inequivocamente se tratam de normas de efeitos concretos. Ou seja, não se afigura razoável extrair uma terceira norma, a partir da combinação de duas peças de planejamento.

188. Assim para solução do caso prático, neste caso específico, **levo em consideração o limite de 30% (trinta por cento) para abertura de créditos suplementares, conforme autorizado pela LDO**, por se tratar da norma mais favorável à gestão, por apresentar um limite maior do que o estabelecido na LOA.

189. Dessa forma, entendo que assiste razão à equipe técnica quando afirma o Poder Executivo do Município de Nova Nazaré estava condicionado à abertura de créditos suplementares no limite de **até 30% do total de despesas fixadas na LDO**, ou seja, no valor de **R\$ 5.388.195,75** (cinco milhões e trezentos e oitenta e oito mil e cento e noventa e cinco reais e setenta e cinco centavos)

190. Dessa forma, não deve ser aceito o montante afinal realizado pelo gestor, de R\$ 6.743.359,85.

191. Diante disso, constata-se que foi aberto o total de R\$ 1.355.164,10 (um milhão e trezentos e cinquenta e cinco mil e cento e sessenta e quatro reais e dez centavos) de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa, conforme informação trazida pela equipe técnica em relatório conclusivo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Documento Digital n.º 225428/2018, fl. 14.



192. Diante do exposto, em consonância com o entendimento da equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, **mantenho a irregularidade 3.1 e recomendo** ao Poder Legislativo municipal que determine ao Chefe do Poder Executivo que promova a abertura de créditos adicionais mediante prévia autorização legal, sendo a mencionada abertura compatível com o PPA e a LDO, conforme preconizam os arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, inciso I, ambos da CF/1988.

**4) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02.** Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informes 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).  
4.1) Descumprimento do prazo para envios das contas anuais de governo para o Tribunal de Contas e não envio das contas mensais dos meses de novembro e dezembro por meio do Aplic. - Tópico - 5.8.5. Prestação de Contas Anuais de Governo

### POSICIONAMENTO DESTE RELATOR

193. O gestor confirmou a irregularidade ao se desculpar pela falha. Dessa forma, é inconteste a existência da impropriedade, uma vez que foi admitida pela própria defesa.

194. Acerca dos atrasos, o gestor alegou que a carga de novembro foi encaminhada e que, com relação à carga de dezembro, teve problemas com as novas regras, em especial com as con75, con86 e con92, razão pela qual afirma não conseguir enviar a carga.

195. De início, é válido ressaltar que é dever do Chefe do Poder Executivo prestar contas anuais, conforme dispõe o art. 84, inciso XXIV, da CF/1988.

196. Segundo o artigo 209, § 1º, da Constituição do Estado do Mato Grosso, as contas anuais do Prefeito de Nova Nazaré deveriam ter sido remetidas ao Tribunal de Contas do Estado para exame e apreciação no dia 16/4/2018, após o término do prazo destinado a sua apreciação por quaisquer contribuintes.

197. Nesse mesmo sentido, encontra-se a Resolução Normativa TCE/MT n.º 36/2012, que determina o envio das Contas Anuais de Governo por meio do Sistema Aplic em seu inciso IV do art. 1º:



Art. 1º. Determinar às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das seguintes cargas:

(...)

IV. Contas anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209 da Constituição Estadual.

198. Assim, é fato que as informações de envio obrigatório são fundamentais para o exercício do controle externo pela equipe de auditoria deste Tribunal. Por isso, mesmo o envio intempestivo compromete e prejudica a análise da globalidade dos atos de gestão praticados pela entidade.

199. No presente caso, após análise do Sistema Aplic, constata-se que as contas de Governo da Prefeitura de Nova Nazaré, conforme já mencionado, **deveriam** ser encaminhadas na data de **16/4/2018**. No entanto, **chegaram** a este Tribunal somente na data de **20/7/2018**, ou seja, **com mais de 3 (três) meses de atraso**, conforme se vê abaixo:

APLIC (Módulo Auditoria) - PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ - CNPJ: 0420228000171 - (Prestação de contas)

Sistema Peças de Planejamento Prestação de Contas Informes Mensais Informes Egrvo Imediato Auditoria Impressões Cruzamento de Dados Ajuda...

Prestação de contas

\*\* Resolução Normativa Nº 31/2014

Obs.: caso não tenha ocorrido prorrogação de prazo a data será a mesma do prazo regimental

Origem	Peças de Planejamento	Prazo Regimental **	Prazo Prorrogado *	Prazo Individual	Data do 1º Envio	Situação	
APLIC-Cidadão	Peças de planejamento	15/01/2017	16/01/2017		18/01/2017	FORA DO PRAZO	
	Carga Inicial	10/03/2017	30/04/2017		10/11/2017	FORA DO PRAZO	
	Janeiro	31/03/2017	10/05/2017		04/12/2017	FORA DO PRAZO	
	Fevereiro	15/04/2017	20/05/2017		27/01/2018	FORA DO PRAZO	
	Março	30/04/2017	31/05/2017		10/05/2018	FORA DO PRAZO	
	Abril	31/05/2017	15/06/2017		05/06/2018	FORA DO PRAZO	
	Maior	30/06/2017	30/06/2017		22/06/2018	FORA DO PRAZO	
	Junho	31/07/2017	31/07/2017		24/07/2018	FORA DO PRAZO	
	Julho	31/08/2017	31/08/2017		01/08/2018	FORA DO PRAZO	
	Agosto	30/09/2017	02/10/2017		13/08/2018	FORA DO PRAZO	
	Setembro	31/10/2017	31/10/2017		17/08/2018	FORA DO PRAZO	
	Outubro	30/11/2017	30/11/2017		10/09/2018	FORA DO PRAZO	
	Novembro	31/12/2017	02/01/2018		02/10/2018	FORA DO PRAZO	
	Dezembro	15/02/2018	19/03/2018		04/12/2018	FORA DO PRAZO	
	Contas de Governo		18/03/2018	16/04/2018		20/07/2018	FORA DO PRAZO
	Contas Especiais - LDO		31/12/2016	02/01/2017			FORA DO PRAZO
	Contas Especiais - LOA		15/01/2017	16/01/2017			FORA DO PRAZO

200. Além disso, observo que o encaminhamento intempestivo das cargas a este a Tribunal é recorrente por parte do gestor. Entretanto, esse fato, conforme já mencionado, compromete e prejudica o trabalho de fiscalização desta Corte de Contas.

201. Diante do exposto, de acordo com a equipe técnica e com o órgão ministerial, **mantenho a irregularidade apontada e recomendo** ao Poder Legislativo que determine ao Chefe do Poder Executivo que envie a este Tribunal, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo, bem como as



cargas mensais, conforme dispõe o art. 1º, inciso IV, da Resolução Normativa – TCE/MT n.º 36/2012 c/c art. 209, § 1º da Constituição do Estado de Mato Grosso.

## MONITORAMENTOS

202. Conforme mencionado no relatório preliminar (Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 40), além da constatação das irregularidades na apreciação dos atos de governo do Município, a equipe de auditoria realizou 2 (dois) processos de monitoramentos: Processo n.º 134112/2018 (relativo ao Acórdão n.º 361/2017 – TP) e Processo n.º 293334/2018 (referente ao Acórdão n.º 281/2017), ambos ainda não julgados por esta Corte de Contas.

## SUPERÁVIT/DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

### Resultado da arrecadação orçamentária – Quociente de Execução da Receita (QER)

203. O QER tem por objetivo verificar se no decorrer do exercício ocorreu excesso/déficit de arrecadação. Logo, se o indicador for maior que 1 (um), houve excesso de arrecadação; se for menor que 1 (um), houve déficit de arrecadação.

### RECEITA ORÇAMENTÁRIA

A	Receita Líquida Prevista – Exceto intraorçamentária	R\$17.698.826,51
B	Receita Líquida Arrecadada – Exceto intraorçamentária	R\$19.613.681,78
<b>Resultado</b>	<b>Superávit de arrecadação (B-A)</b>	<b>R\$1.914.855,27</b>
QER	B/A	1,108

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 14.

204. O resultado acima demonstra que a receita arrecadada foi maior que a prevista, gerando um superávit orçamentário no montante de **R\$ 1.914.855,27** (um milhão e novecentos e quatorze mil e oitocentos e cinquenta e cinco reais e vinte e sete centavos).

## DEMONSTRATIVO DA RECEITA CONSOLIDADA



205. Conforme observado pela Secretaria de Controle Externo (Secex), para o exercício de 2017, a Receita Consolidada Total prevista no orçamento, intraorçamentária inclusa, foi de R\$ 17.960.652,51 (dezessete milhões e novecentos e sessenta mil e seiscentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e um centavos), tendo sido arrecadado o montante de R\$ 20.360.684,66 (vinte milhões e trezentos e sessenta mil e seiscentos e oitenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), conforme demonstrado no quadro 3.1 do anexo 3:

Origem	Previsão Atualizada (R\$)	Valor Arrecadado (R\$)	% Da Arrecadação s/ Previsão
<b>I - RECEITAS CORRENTES</b>	<b>R\$19.067.818,78</b>	<b>R\$22.355.524,25</b>	<b>117,24%</b>
Receita Tributária	R\$1.094.074,29	R\$925.855,25	84,62%
Receita de Contribuições	R\$258.581,50	R\$622.345,12	240,68%
Receita Patrimonial	R\$360.603,00	R\$584.300,44	162,03%
Receita Agropecuária	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Receita Industrial	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Receita de Serviços	R\$3.244,50	R\$3.863,81	119,09%
Transferências Correntes	R\$16.897.481,51	R\$20.219.159,63	119,66%
Outras Receitas Correntes	R\$453.833,98	R\$0,00	0,00%
<b>II - RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>R\$940.428,22</b>	<b>R\$0,00</b>	<b>0,00%</b>
Alienação de bens	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Transferência de capital	R\$940.428,22	R\$0,00	0,00%
Operação de crédito	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Amortização de empréstimos	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Outras receitas de capital	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
<b>III - RECEITA BRUTA (Exceto Intra)</b>	<b>R\$20.008.247,00</b>	<b>R\$22.355.524,25</b>	<b>111,73%</b>
<b>IV - DEDUÇÕES DA RECEITA</b>	<b>-R\$2.309.420,49</b>	<b>-R\$2.741.842,47</b>	<b>118,72%</b>
Deduções da receita tributária	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Deduções da receita patrimonial	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Deduções de transferências correntes	-R\$2.309.420,49	-R\$2.741.842,47	118,72%
Deduções de outras receitas correntes	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
<b>IV - RECEITA LÍQUIDA (exceto Intraorçamentária)</b>	<b>R\$17.698.826,51</b>	<b>R\$19.613.681,78</b>	<b>110,81%</b>
<b>V - Receita Corrente Intraorçamentária</b>	<b>R\$261.826,00</b>	<b>R\$747.002,88</b>	<b>285,30%</b>
<b>VI - Receita de Capital Intraorçamentária</b>	<b>R\$0,00</b>	<b>R\$0,00</b>	<b>0,00%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$17.960.652,51</b>	<b>R\$20.360.684,66</b>	<b>113,36%</b>

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 58.

206. Ao examinar a série histórica das receitas orçamentárias do Município (exceto a intraorçamentária) no período de 2013/2016, verifica-se um crescimento na arrecadação. Todavia, em 2017, houve uma queda 1,80%, conforme demonstrado no quadro a seguir:

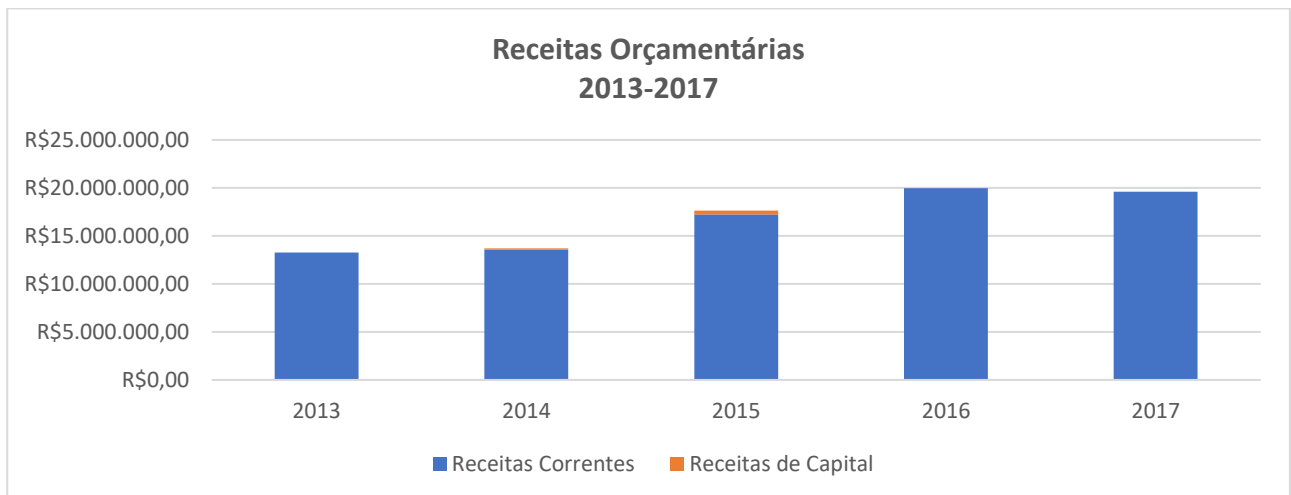
### DEMONSTRATIVO DA RECEITA CONSOLIDADA (exceto a Intraorçamentária)



Origens das Receitas	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Receitas Correntes</b>	<b>R\$13.270.278,62</b>	<b>R\$13.587.834,47</b>	<b>R\$17.231.483,39</b>	<b>R\$19.973.832,85</b>	<b>R\$19.613.681,78</b>
Receita Tributária	R\$661.524,99	R\$714.864,77	R\$702.606,11	R\$445.536,57	R\$925.855,25
Receita de Contribuição	<b>R\$117.623,23*</b>	<b>R\$47.198,96*</b>	R\$230.325,31	R\$53.474,00	R\$622.345,12
Receita Patrimonial	R\$236.874,12	<b>R\$59.637,18*</b>	R\$443.317,25	R\$593.154,22	R\$584.300,44
Receita Agropecuária	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Receita Industrial	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Receita de Serviço	R\$464,18	R\$20.682,50	R\$8.893,63	R\$14.838,98	R\$3.863,81
Transferências Correntes	R\$13.986.664,38	R\$14.412.664,50	R\$17.379.874,59	R\$19.170.058,73	R\$20.219.159,63
Outras Receitas	R\$114.552,73	R\$357.910,89	R\$821.585,71	R\$3.539.210,33	R\$0,00
Dedução	-R\$1.847.425,01	-R\$2.025.124,33	-R\$2.355.119,21	-R\$3.842.439,98	-R\$2.741.842,47
<b>Receitas de Capital</b>	<b>R\$0,00</b>	<b>R\$115.293,96</b>	<b>R\$411.220,91</b>	<b>R\$0,00</b>	<b>R\$0,00</b>
Alienação de Bens	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Transferências de Capital	R\$0,00	R\$115.293,96	R\$411.220,91	R\$0,00	R\$0,00
Operações de Crédito	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Amortização de Empréstimos + Outras Receitas de Capital	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
<b>Total das receitas</b>	<b>R\$13.270.278,62*</b>	<b>R\$13.703.128,43*</b>	<b>R\$17.642.704,30</b>	<b>R\$19.973.832,85</b>	<b>R\$19.613.681,78</b>
Receita Tributária Própria	<b>R\$661.524,99*</b>	<b>R\$714.864,77*</b>	R\$746.131,19	R\$460.661,00	R\$990.156,30
% de Receita Tributária Própria	4,98%	<b>5,21%*</b>	4,22%	2,30%	5,04%
<b>% Média de RTP</b>	<b>4,35%*</b>				

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 21.

\*Os dados destacados divergem daqueles constantes na tabela do relatório técnico. Em nova consulta ao sistema Aplic, verificaram-se os valores aqui apresentados.



Fonte: Gráfico elaborado com base nos dados extraídos e corrigidos da tabela do Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl.21.

## RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA



207. Outro ponto importante que sobressai do quadro acima diz respeito à relação entre a **receita tributária própria** e o **total de receita arrecadada**.

208. Essa relação, calculada descontando-se a contribuição ao Fundeb, atingiu o percentual de **5,04%** e somou o valor de **R\$ 990.156,30** (novecentos e noventa mil e cento e cinquenta e seis reais e trinta centavos).

### INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO

209. Com relação aos investimentos na área da educação no município, verifica-se que o valor aplicado foi de **R\$ 4.817.590,97** (quatro milhões e oitocentos e dezessete mil e quinhentos e noventa reais e noventa e sete centavos), alcançando o percentual de **32,57%**, tendo como base de cálculo o valor de **R\$ 14.787.683,84** (quatorze milhões e setecentos e oitenta e sete mil e seiscentos e oitenta e três reais e oitenta e quatro centavos).

210. Acerca dos recursos do Fundeb, constatou-se uma arrecadação de **R\$ 2.566.441,35** (dois milhões e quinhentos e sessenta e seis mil e quatrocentos e quarenta e um reais e trinta e cinco centavos). Desse montante, foram destinados **R\$ 2.127.652,76** (dois milhões e cento e vinte e sete mil e seiscentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos) para a remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, o que correspondeu a **82,90%** da receita do fundo.

211. Abaixo, os quadros com o demonstrativo das aplicações na área da educação e recursos do Fundeb destinados à remuneração e valorização dos profissionais do magistério desde 2013:

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF) - Limite Mínimo fixado 25%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	36,44%	40,58%	34,22%	<b>18,50%</b>	32,57%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 23.



**HISTÓRICO - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO - Limite Mínimo Fixado 60%**

ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	61,97%	80,84%	77,23%	68,15%	82,90%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 24.

212. Quanto aos índices das políticas públicas de educação, destaco que os resultados apresentados foram obtidos por meio da avaliação do desempenho de um conjunto de indicadores de resultados, os quais se encontram inseridos no painel de acompanhamento, análise e controle da atuação do governo municipal nesta área de atuação.

213. Os valores obtidos em cada indicador são comparados à média do Brasil e classificados em índices, que são calculados a partir dos escores de desempenho de cada um dos indicadores, conforme se observa no quadro elaborado pela equipe de auditoria:

INDICADORES	RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2017				RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2016			Variação
	Média Brasil	Indicador	Escore	OBS.	Indicador	Escore	OBS	2016/2017
								%
Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016)	56,12	32,88	0	I	26,41	0	I	24,49%
Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	7,3	38,30	0	I	48,40	0	I	-20,86%
Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	13,3	20,90	0	I	8,80	1	I	137,50%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	1,2	0,50	1	I	1,60	0	I	-68,75%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	4,2	2,80	1	I	8,80	0	I	-68,18%
Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	15	48,70	0	I	39,10	0	I	24,55%



Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	53,8	100,00	0	I	100,00	0	I	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	50,5	100,00	0	I	100,00	0	I	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	54,74	-1,00		N/A*	-1,00		I	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	51,47	-1,00		N/A*	-1,00		I	0,00%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 25-26.

\*N/S = não se aplica

214. Examinando os escores obtidos pelo município na avaliação das políticas públicas realizadas na área da educação no exercício de 2017, verifica-se o seguinte desempenho em relação à média nacional:

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 2 (DOIS) INDICADORES:**
  - I) Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016);
  - II) Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016).
  
- **EM 6 (SEIS) INDICADORES O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO PIOR QUE MÉDIA NACIONAL.**
  - I) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016);
  - II) Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016);



- III) Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016);
- IV) Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016);
- V) Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- VI) Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

215. Diante do exposto, fica evidente a necessidade de adoção de medidas para o aperfeiçoamento e melhoria desses índices.

216. Assim, **recomendo** ao gestor fazer constar explicitamente nas peças de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) os programas e ações para adequar os referidos índices aos níveis da média Brasil.

217. Além disso, impende **determinar** à atual gestão da Prefeitura de Nova Nazaré que encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Educação no prazo de 60 (sessenta) dias.

### INVESTIMENTOS NA SAÚDE

218. Com relação aos investimentos na área da saúde no município, verifica-se que o percentual aplicado em 2017 foi de **21,07%**, o que corresponde a **R\$ 3.115.818,50** (três milhões e cento e quinze mil e oitocentos e dezoito reais e cinquenta centavos), tomando como base de cálculo o valor de **R\$ 14.787.683,84** (quatorze milhões e setecentos e oitenta e sete mil e seiscentos e oitenta e três reais e oitenta e quatro centavos).

219. Abaixo, segue o quadro com o demonstrativo das aplicações na área da saúde desde 2013.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017



Aplicado - %	21,91%	22,97%	19,41%	12,04%	21,07%
--------------	--------	--------	--------	--------	--------

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 27.

220. Ainda quanto à saúde, com base nos indicadores do exercício de 2017, o município apresentou os seguintes resultados em relação à média Brasil:

INDICADORES	RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2017				RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2016			Varição
	Média Brasil	Indicador	Escore	OBS.	Indicador	Escore	OBS	2016/2017
								%
Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015)	6,69	0,00	1	I	0,00	1	I	0,00%
Taxa de Mortalidade Infantil (2015)	12,43	88,89	0	I	162,16	0	I	-45,18%
Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015)	66,49	46,67	0	I	51,35	0	I	-9,11%
Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016)	17,6	1,3	1	I	11,46	1	I	-88,65%
Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatorio – Doença Cérebro-Vascular (2015)	49,16	5,73	1	I	0,00	1	I	0,00%
Taxa de Detecção de Hanseníase (2016)	1,22	5,73	0	I	4,63	0	I	23,75%
Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 56 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016)	0,4	0,27	0	I	0,22	0	I	22,72%
Taxa de Incidência de Dengue (2016)	728,01	1420,39	0	I	11,57	1	I	12176,49%
Incidência de Tuberculose todas as formas (2016)	32,46	0,00	1	I	0,00	1	I	0,00%
Cobertura – Imunizações: Pentavalente (2016)	89,26	216,22	1	I	16,39	0	I	1219,21%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 195468/2018 fl. 28.

221. Analisando o quadro acima, verifica-se o seguinte:

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 5 (CINCO) INDICADORES:**

I) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);



- II) Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016);
- III) Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-Vascular (2015);
- IV) Incidência de Tuberculose todas as formas (2016);
- V) Cobertura – Imunizações: Pentavalente (2016).

• **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL EM 5 (CINCO) INDICADORES:**

- I) Taxa de Mortalidade Infantil (2015);
- II) Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015);
- III) Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- IV) Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 56 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016);
- V) Taxa de Incidência de Dengue (2016)

222. Com relação à Taxa de Detecção de Hanseníase, a equipe de auditoria destacou que

*ainda que índice do município pareça desfavorável, ele não deve ser avaliado dessa forma, pois é interesse da Saúde Pública que os casos de hanseníase sejam detectados, para que possam ser tratados. Assim o índice que mostraria a efetividade da atenção básica à saúde seria a Proporção de cura dos casos novos de hanseníase por local de residência, conforme estabelecido nos Índices de Desempenho do Sistema Único de Saúde.<sup>6</sup>*

223. Não obstante, fica evidente a necessidade de adoção de medidas para o aperfeiçoamento e melhoria dos índices que ficaram abaixo da média Brasil.

224. Desse modo, **recomenda-se** ao gestor fazer constar explicitamente nas peças de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) os programas e ações para adequar os referidos índices aos níveis da média Brasil.

<sup>6</sup> Documento Digital n.º 195468/2018, fl. 30.



225. Cumpre, ainda, **determinar** à atual gestão da Prefeitura de Nova Nazaré que encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Saúde no prazo de **60 (sessenta) dias**.

### **DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO**

226. Nos moldes do cálculo realizado de acordo com a Resolução de Consulta TCE/MT n.º 29/2016, a gestão gastou com pessoal o equivalente a **49,11%** da Receita Corrente Líquida (RCL), cumprindo os limites previstos pelo artigo 20, inciso III, da LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

227. Por oportuno, é importante trazer o entendimento sobre a utilização da metodologia da STN para o cálculo das despesas com pessoal.

228. Conforme amplamente explanado no Processo n.º 81710/2018 de julgamento das contas anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, enquanto não for criado o conselho de gestão fiscal aludido no art. 67, *caput*, da LRF, a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, que é a STN (art. 50, § 2º, da LRF).

229. Assim, com base nessa autorização legal, a STN edita anualmente publicações contábeis aplicáveis a todos os entes federativos. Entre as publicações, citam-se o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). No MDF, inclusive, constam entendimentos da STN sobre que rubricas contábeis compõem ou não a RCL e a DTP.

230. A emissão de entendimentos pela STN quanto à matéria contábil é, nesse contexto, meio hábil e efetivo para, harmonizando práticas contábeis entre Municípios, Estados e União, concretizar uma hígida consolidação de demonstrações contábeis, na ótica da República Federativa do Brasil (Balanço Nacional).



231. Desse modo, práticas contábeis contrárias ao entendimento da STN rompem a legitimidade conferida pela LRF ao órgão central de contabilidade da União para garantir a harmonização e consolidação de demonstrativos contábeis do setor público nacional.

232. Cabe ainda destacar que a não harmonização e consolidação hígida das peças contábeis afeta negativamente a credibilidade/confiança do mercado sobre as informações contábeis brasileiras, além de representar condescendência ruinosa com a prática de contabilidades paralelas, que mais confundem que explicam, aniquilando qualquer esforço de controle social sobre a coisa pública, valor de índole republicana.

233. Nesse sentido, merecem maior reflexão os posicionamentos em sede de consultas formais externados pelos Tribunais de Contas brasileiros. Dessa forma, a pretexto de dirimir dúvida em tese sobre procedimentos contábeis, as Cortes de Contas, em sentido contrário ao entendido pela STN, criam prejudgados vinculantes em relação a seus jurisdicionados.

234. Porém, ao legislarem indiretamente por meio de consultas formais em matéria de procedimentos contábeis, os Tribunais de Contas estão por desatender o contido no art. 50, § 2º, da LRF, que garante à STN o papel de normatização contábil apta a garantir uma hígida consolidação de demonstrativos contábeis dos entes federativos. Assim, há usurpação de competência legal da STN para regrar sobre o assunto. Não bastasse isso, a ação dos Tribunais de Contas contraria inclusive o papel de guardiães da LRF, atribuído pela norma em seu art. 73-A:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

235. Nesse contexto, o TCE/MT está inserido, pois, apenas para exemplificar, expediu em 2016 três Resoluções de Consultas (27/2016, 28/2016 e 29/2016) firmando posições contrárias ao que determinado pela STN.



236. Nesse raciocínio, independentemente de convergirem ou não com o entendimento da STN, todas as eventuais resoluções de consulta do TCE/MT vigentes que tratem de matéria procedimental contábil relacionada direta ou indiretamente com um processo seguro e hígido de consolidação das contas nacionais merecem, após ampla discussão em sede de reexame de cada prejudgado, ser revogadas por invasão à competência exclusiva da STN, em respeito ao art. 50, § 2º, da LRF e à segurança jurídica dos jurisdicionados desta Casa, que deverão se ater somente ao que preceitua o órgão central de contabilidade da União.

237. Nesse ponto, alerta-se que as revogações pelo TCE/MT de entendimentos contábeis de que se tratou acima deverão observar o disposto no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942), atualizado pela Lei Federal n.º 13.655/2018.

238. Isso porque, a teor do referido dispositivo legal, a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

239. Ao encontro da proposta ora realizada, informa-se que, em 13/3/2018, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica n.º 1/2018 entre a STN e os Tribunais de Contas do Brasil (representados pela ATRICON e pelo Instituto Rui Barbosa). Aqui, merecem registro dois itens do objeto acordado:

**III. promover a correta evidenciação contábil e fiscal da gestão pública pelos entes governamentais de modo a reduzir as divergências e duplicidades, assegurando fidedignidade e a coerência entre as informações inseridas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, em especial as oriundas da Matriz de Saldos Contábeis - MSC e aquelas prestadas aos órgãos de controle externo.** para os fins do disposto no art. 51 da Lei Complementar n' 101, de 4 de maio de 2000.

(...)



**V. harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação das normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal. (grifei).**

240. Assim, dada a relevância da discussão e em atenção a essa situação, o Tribunal Pleno do TCE-MT decidiu, em julgamento realizado em 26/11/2018, no Processo n.º 31.317-3/2018, de Relatoria da Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques, cujo objeto versou sobre o Reexame de Tese da Resolução de Consulta n.º 29/2016, pela revogação dessa orientação de caráter normativo que excluía o IRRF do cálculo da Receita Corrente Líquida e das despesas com pessoal.

241. Desse modo, nessa recente Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, foi aprovada a Resolução de Consulta com o seguinte enunciado:

**Resolução de Consulta nº 19/2018. Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Receita corrente líquida. IRRF. Impossibilidade de exclusão.**

O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, deve ser incluído nas despesas com pessoal do Estado e dos Municípios e ser considerado na composição da Receita Corrente Líquida (RCL) destes entes.

242. Além disso, considerando os termos do já mencionado art. 23 da LINDB, foi definido ainda que, caso a eventual extrapolação do limite legal de gastos com pessoal venha a ser ocasionada exclusivamente pela aplicação da nova tese deste Reexame de Tese, a caracterização de tal irregularidade não ensejará, por si só, a conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação daquelas contas, desde que os Gestores cumpram, ao menos, com os percentuais mínimos e os critérios de redução do eventual excedente, conforme a modulação dos efeitos a seguir:

Os Poderes e Órgãos autônomos do Estado e dos Municípios, que se encontrem, no final do exercício de 2018, acima do limite legal de despesas com pessoal, nos termos do novo prejulgado, observem:

- a)** no exercício de 2019, as vedações impostas pelo artigo 22 da LRF e não promovam medidas que aumentem essas despesas;
- b)** no exercício de 2020, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, 25% do eventual excedente da despesa total com pessoal;
- c)** no exercício de 2021, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 35% do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando ao menos 60%;
- d)** no exercício de 2022, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 40% do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando 100%.



243. Portanto, a Administração Municipal deve estar atenta aos limites de gastos com pessoal, tendo em vista a alteração da metodologia de cálculo a ser adotada, conforme já explanado, sendo que, para os casos em que o limite seja extrapolado já em 2018, deverão ser adotadas as medidas indicadas, conforme modulação de efeitos consignada na Resolução de Consulta aprovada nos autos do Processo n.º 31.317-3/2018.

### DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

244. Da análise dos limites constitucionais e infraconstitucionais, foi constatado o cumprimento da legislação vigente ante o levantamento dos seguintes dados:

**a.1)** o Poder Executivo gastou com pessoal o equivalente a **49,11%** da Receita Corrente Líquida (RCL), **cumprindo** o limite máximo previsto pelo artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

**b)** o município aplicou **21,07%** da receita vinculada em as ações e serviços públicos de saúde, observando o disposto no art. 77, inciso III, Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988 (CF/88);

**c)** a gestão destinou **32,57%** da receita vinculada para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao que dispõe o art. 212 da CF/88;

**d)** em relação aos recursos do Fundeb, o município destinou **82,90%** da respectiva receita na valorização do magistério, assegurando o cumprimento do percentual mínimo estabelecido nos artigos 60, inciso XII, ADCT, e 22 da Lei n.º 11.494/2007;

**e)** o Poder Executivo repassou ao Poder Legislativo o correspondente a **6,97%** da receita legalmente prevista, respeitando o limite autorizado pelo art. 29-A da CF/88.



245. Logo, verifico que a gestão do município respeitou os limites constitucionais relacionados aos investimentos nas áreas de saúde, educação e repasses ao Poder Legislativo, bem como aqueles relativos aos gastos com pessoal e limites do Fundeb.

### ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS - IGFM - 2013 A 2017

246. No que se refere ao IGFM-MT/TCE, o Município de Nova Nazaré ficou em 133º (centésimo trigésimo terceiro) lugar no *ranking* estadual.

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Rank Geral
2011	NOVA NAZARE	0,33 ↓	0,64 ↑	0,05 ↓	0,34 ↓	1,00 ↑	0,81 ↑	0,45 ↓	105º
2012	NOVA NAZARE	0,50 ↓	0,51 ↓	0,19 ↓	0,15 ↓	1,00 ↑	0,75 ↑	0,44 ↓	110º
2013	NOVA NAZARE	0,36 ↓	0,51 ↓	0,22 ↓	0,04 ↓	1,00 ↑	0,43 ↓	0,37 ↓	113º
2014	NOVA NAZARE	0,39 ↓	0,54 ↓	0,05 ↓	0,25 ↓	1,00 ↑	0,78 ↑	0,42 ↓	115º
2015	NOVA NAZARE	0,31 ↓	0,92 ↑	0,47 ↓	0,15 ↓	1,00 ↑	0,41 ↓	0,51 ↓	109º
2016	NOVA NAZARE	0,17 ↓	1,00 ↑	0,24 ↓	0,42 ↓	1,00 ↑	0,48 ↓	0,51 ↓	109º
2017	NOVA NAZARE	0,39 ↓	0,37 ↓	0,40 ↓	0,20 ↓	0,00 ↓	0,78 ↑	0,35 ↓	133º

Fonte: <http://www.tce.mt.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>. Acesso em: 6/12/2018.

247. Assim, na apuração dos indicadores que compõem o IGFM do Município, o município perdeu 24 (vinte e quatro) posições em comparação ao exercício anterior (2016), quando estava em 109º (centésimo nono) lugar.

### ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2017

248. Da análise global das Contas de Governo do Município de Nova Nazaré, conforme informações extraídas no *sítio* eletrônico deste Tribunal de Contas, o índice IGFM/TCE apresentou 0,35 pontos, sendo classificado como **gestão crítica**.

249. Apesar desse resultado no IGFM, é válido sublinhar que o Município observou os limites constitucionais, tendo em vista a aplicação do mínimo exigido nas áreas de saúde, educação e respeito aos limites máximos de gastos com pessoal e repasses ao Poder Legislativo.

250. Porém, apesar do respeito ao investimento mínimo constitucional, a área de saúde apresentou score de 5,0 e a educação 2,5. Portanto, é evidente a necessidade de melhorar os índices apresentados, sobretudo da saúde.



251. Contudo, considerando que as irregularidades de natureza grave apontadas nestes autos não possuem o condão de macular as contas em questão, entendo pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das **CONTAS ANUAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ**, referentes ao exercício de 2017, com recomendações.

### DISPOSITIVO

252. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 5.153/2018, subscrito pelo Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar e, com fundamento nos artigos 31, 71 e 75, da CF/88, nos artigos 206 e 210, da Constituição Estadual, no art. 26, da Lei Complementar n.º 269/2007 e no art. 29, inciso I, da Resolução Normativa n.º 14/2007-TCE-MT, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo do exercício de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ/MT**, sob a responsabilidade do Sr. João Teodoro Filho.

253. **Voto**, ainda, pela:

a) **manutenção da irregularidade BB99** (subitem 1.1), **recomendando** ao Poder Legislativo Municipal que, quando do julgamento das referidas contas, **determine** ao Chefe do Poder Executivo que atente para a necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os restos a pagar, bem como realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas;

b) **manutenção da irregularidade DB08** (subitens 2.1, 2.2 e 2.4), **recomendando** ao Poder Legislativo municipal que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que:



**b.1)** realize audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias – PPA, LDO e LOA, em cumprimento ao que dispõe o art. 48, § 1º, inciso I da LRF (subitem 2.1);

**b.2)** realize audiências públicas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, nos termos do art. 9º, § 4º da LRF (subitem 2.2);

**b.3)** publique o RREO e o RGF em até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, conforme determina o art. 54, caput e § 2º, da LRF;

**c) manutenção da irregularidade FB02** (subitem 3.1), com **recomendação** ao Poder Legislativo municipal que determine ao Chefe do Poder Executivo que promova a abertura de créditos adicionais mediante prévia autorização legal, sendo a mencionada abertura compatível com o PPA e a LDO, conforme preconiza o art. 165, § 7º e art. 166, § 3º, inciso I, ambos da CF/1988;

**d) manutenção da irregularidade MB02** (subitem 4.1), **recomendando** ao Poder Legislativo que determina ao Chefe do Poder Executivo que envie a este Tribunal, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo, bem como as cargas mensais, conforme dispõe o art. 1º, inciso IV, da Resolução Normativa – TCE/MT n.º 36/2012 c/c art. 209, § 1º da Constituição do Estado de Mato Grosso;

**e) determinação** ao Poder Executivo, com base no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal para que encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da saúde e da educação no atual e próximos exercícios, no prazo de 60 (sessenta) dias;

**f) recomendação** ao Poder Executivo para que:

**f.1)** promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso, que tenha por base a



realidade e as necessidades da população do município, visando a uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal de Contas;

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

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

**f.3.1) na educação:** a) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016); b) Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); c) Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016); d) Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); e) Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); f) Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

**f.3.2) na saúde:** a) Taxa de Mortalidade Infantil (2015); b) Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015); c) Taxa de Detecção de Hanseníase (2016); d) Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 56 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016); e) Taxa de Incidência de Dengue (2016);

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



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

254. Por fim, com fulcro no art. 176, § 3º, do RITCE/MT, destaco que esta manifestação se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida e submeto o Parecer Prévio destas contas à apreciação deste egrégio Tribunal Pleno.

**É como voto.**

Cuiabá/MT, 11 de dezembro de 2018.

(assinatura digital)<sup>7</sup>

**JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR**

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT, de 18/09/2017)

---

<sup>7</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.