



PROCESSO Nº : 17.283-9/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ESPERIDIÃO
GESTOR : MARTINS DIAS DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

PARECER Nº 5.303/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ESPERIDIÃO. IRREGULARIDADES EM PLANEJAMENTO/ ORÇAMENTO, GESTÃO FISCAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. LIMITES CONSTITUCIONAIS OBSERVADOS. NECESSIDADE DE MELHORAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Porto Esperidião**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade de **Martins Dias de Oliveira**.

2. Os autos aportaram no 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 do governo, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo



sobre as informações prestadas a esta Corte de Contas por meio do Sistema Aplic, das informações extraídas 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. Consta do Relatório Técnico¹ que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 13 a 20/09/2018, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 11676/2018, e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. Os Processos nº 223050/2018, nº 42749/2017, nº 42439/2017 e nº 23264/2014, **apensos a estes autos**, tratam da documentação referente às Contas Anuais de Governo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 716/2016), a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 741/2016) e o Plano Plurianual (Lei nº 612/2013), enviadas pelo gestor da unidade jurisdicionada para análise e subsídio do presente feito.

7. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar**² que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, na qual constatou as seguintes irregularidades, de responsabilidade do Sr. Martins Dias de Oliveira, Prefeito:

1) **CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

1.1) Déficit financeiro em diversas fontes de recursos;

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) Ausências de comprovação da Elaboração e Publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal 2º e 3º quadrimestres, bem como a ausência de comprovação da realização de audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das Metas Fiscais do 2º e 3º quadrimestres de 2017;

1. Documento Digital nº 195563/2018.

2. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 195563/2018.



3) **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. 3.1) Desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal em função da existência de R\$ 3.149.259,60 em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira para seu pagamento, distribuídos entre as fontes 00, 02, 17, 19, 22 e 30 (art. 1º, § 1º da LRF);

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) FONTE: SUPERÁVIT FINANCEIRO Abertura de créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos oriundos de superávits financeiros de 2016 insuficientes no total de R\$ 1.744,54;

4.2) FONTE: EXCESSO DE ARRECADAÇÃO Abertura de R\$ 4.097.651,82 de créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos oriundos de excesso de arrecadação de 2017 inexistentes;

5) **MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_MODERADA_02.** Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

5.1) Atraso de 60 dias no envio eletrônico das Contas de Governo Municipal ao TCE.

8. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente **notificado**³ acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa**⁴.

9. A SECEX, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁵, no qual concluiu pela **manutenção de todas as irregularidades** (item 1 - CB02; item 2 - DB08; item 3 - DB99; item 4 - FB03; e item 5 - MC02).

10. Por conseguinte, o responsável foi **notificado**⁶ para apresentação de **alegações finais**, conforme dicção do art. 141, § 2º, do Regimento Interno desta

3. **Ofício nº 643/2018** – Documento digital nº 196356/2018.

4. **Documentos Externos** – Documento digital nº 198939/2018; 198943/2018; 201629/2018 e 216886/2018.

5. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 229881/2018.

6. Documento digital nº 231269/2018.



Corte, mantendo-se inerte⁷.

11. Todavia, após decurso do prazo, as alegações finais foram recebidas e juntadas aos presentes autos, conforme **documento externo**⁸ acostado. Na oportunidade, o gestor ratificou as informações da defesa e complementou o pedido para aprovação da presente prestação de contas, vez que as irregularidades remanescentes não maculam o feito.

12. Vieram os autos para manifestação ministerial.

13. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

14. 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 este *Parquet* de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁹:

“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).”

15. Na espécie, as contas de governo do Município de Porto Esperidião, exercício 2017, reclamam a emissão de **parecer prévio contrário**, em razão dos argumentos expostos na sequência.

7. **Certidão** – Documento digital nº 232942/2018.

8 Documento digital nº 240573/2018.

9 ROMS n. 11.060 GO.



2.1. Análise das Contas

16. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Porto Esperidião, referentes aos exercícios de **2013, 2014 e 2015**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas e em **2016** emitiu **parecer prévio contrário** à aprovação.

17. Para análise das contas de governo do exercício de 2017, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa nº 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

18. As peças orçamentárias do Município de Porto Esperidião foram as seguintes:

- a) PPA, Lei nº 612/2013 (quadriênio 2014 a 2017);
- b) LDO, Lei nº 716/2016; e,
- c) LOA, Lei nº 741/2016; que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 45.630.017,13**.

19. Por outro lado, a SECEX, no Relatório Técnico Preliminar¹⁰, analisando as alterações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais, apontou uma irregularidade de responsabilidade do Sr. Martins Dias de Oliveira, Prefeito (**FB03 – item 4**).

20. Segundo a equipe técnica, o gestor autorizou a abertura de créditos adicionais no valor total de **R\$ 4.099.396,36**, indicando como fonte de recurso o superávit financeiro das seguintes contas:

Fonte	Superávit/Déficit 2016 (R\$)	Créditos abertos por superávit financeiro (R\$)	Créditos adicionais abertos sem recursos (R\$)
42	153.168,80	154.913,34	-1.744,54

10. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 118389/2018, fls. 12/13.



Fonte	Previsão da Receita atualizada.	Receita Arrecadada R\$	Excesso/Déficit de arrecadação (R\$)	Créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação (R\$)	Créditos adicionais abertos sem fonte de recurso (R\$)
01. Receitas de Impostos e de transferências de impostos educação	4.338.900,00	1.500.392,28	- 2.838.507,72	137.540,00	137.540,00
19 - Transferência do FUNDEB (aplicação em outras despesas da educação	1.706.700,00	1.751.652,44	44.952,44	306.155,50	261.203,06
24 - Transferência de Convênios - Outros (não relacionados a educação/saúde/assistência social)	6.404.121,00	5.895.491,05	-508.629,95	3.698.908,76	3.698.908,76
Total				4.142.604,26	4.097.651,82

21. Conforme exposto, no Balanço Patrimonial (Quadro do Superávit/Déficit Financeiro), as contas apresentaram, no encerramento daquele exercício financeiro, valor este insuficiente para financiar os créditos adicionais em questão, o que caracterizou a irregularidade classificada como **FB04**.

22. A **defesa**¹¹, inicialmente, alegou que os *softwares* do sistema de administração pública da Prefeitura apresentou diversas falhas quanto à consistência das informações, o que resultou na rescisão contratual da empresa que disponibilizada o sistema.

23. Em seguida, a atual prestadora do serviço teve que promover a digitalização total das informações contábeis e financeiras desde o início do ano, haja vista a diferença de layouts e plataformas.

24. Demais disso, afirmou que a Prefeitura sofreu “ataque” de *hackers*¹², ocasião em que os registros contábeis e financeiros foram perdidos, tendo que se iniciar novo processo de digitalização das informações.

25. Tais situações acabaram por resultar na inconsistência dos

11. **Documento Externo** – Documento digital nº 216886/2018.

12



registros, atingindo a execução financeira e orçamentária do início ao fim do período base para elaboração do relatório técnico pelo TCE/MT.

26. Assim, os decretos de alterações orçamentárias foram abertos com fundamento nas informações extraídas de relatórios, posteriormente alterados em virtude dos impactos causados pela perda e novas inserções de informação.

27. Todavia, em relação ao valor de R\$ 1.774,54 aberto sem cobertura financeira apontou que, num universo de R\$ 835.082,61 apenas 021%, do total das alterações orçamentárias realizadas com lastro em superávit financeiro, foi indevidamente aberto. Valor reputado como irrisório.

28. Já no que tange aos créditos adicionais abertos por superávit das fontes 01, 19 e 24 aduziu que, na fonte 01, o crédito adicional aberto foi de 370.552,00 e o excesso de arrecadação se deu em R\$ -614.885,87, conforme documentos anexos.

29. Assim, tal impropriedade na fonte 01 e na fonte 19 se deve por eventuais erros na geração das informações no sistema Aplic, decorrentes dos fatos já mencionados (falhas no *software*, digitalização das informações e invasão de *hackers*).

30. Na fonte 24, argumentou que o crédito adicional foi aberto por conta do excesso de arrecadação até o valor de R\$ 3.764.100,00, com vista ao registro de despesa advinda da celebração do termo de repasse junto ao Ministério de Integração Nacional.

31. Desta feita, tendo em vista a frustração nos repasses do convênio, a arrecadação prevista nessa fonte não se concretizou. Portanto, considerando que o crédito orçamentário tem origem no início do exercício financeiro, a abertura do crédito adicional aberto por excesso de arrecadação nessa fonte foi legal, realizada com base no art. 43, §3º da Lei nº 4.320/64 e na autorização contida na LOA.

32. A **Secex**, por seu turno, considerou que os argumentos do gestor



não procedem, tendo em vista que na fonte 42 e 19 além de reconhecer a abertura de créditos adicionais sem cobertura financeira para suportá-los, as justificativas apresentadas não a regularizam.

33. Quanto fonte 01, ainda que tenha havido inconsistências nas informações apresentadas no Relatório Técnico Preliminar, que não é o caso, o próprio gestor demonstra que o saldo de excesso de arrecadação nessa fonte era negativo, ou seja, insuficiente para cobrir os saldos abertos. Este fato, por si só, já obsta a abertura de créditos por meio dessa fonte de recurso.

34. Por fim, quanto à fonte 24, reconheceu razão à gestão, conforme documentação acostada, porém aduziu que a frustração da receita por ausência dos repasses do convênio não sana a presente irregularidade.

35. **Assiste razão à secex.**

36. Como observado na análise da equipe técnica, os argumentos da defesa não merecem prosperar, isso porque o **art. 167, II e V, da Constituição da República**¹³ e o **art. 43, caput, da Lei n. 4.320/1964**¹⁴ dispõem que a **existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.**

37. Aliado a esses dispositivos, o **§ 1º do art. 43 da Lei n. 4.320/1964** enumera os recursos que podem ser utilizados para justificar a abertura de créditos adicionais, tais como, o **superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, os provenientes de excesso de arrecadação**, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, desde que autorizados em lei, bem como o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

13. **Constituição da República – Art. 167.** São vedados: (...) **II** - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (...) **V** - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

14. **Lei n. 4.320/64 – Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)



38. Ademais, para abertura de créditos adicionais com fundamento no art. 43, § 1º, II da Lei nº 4.320/64 (excesso de arrecadação) é necessário que o ordenador apure e demonstre o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, sendo **necessária a comprovação da sua existência**. Inclusive, esta Corte de Contas posiciona-se neste sentido, atente-se à **Resolução de Consulta n. 26/2015-TP**:

Resolução de Consulta n. 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).

2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).

3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.

4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.

5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

6. A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

7. Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos.

(...)



11. A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

39. Outrossim, ressalta-se a falta de planejamento e, até mesmo, a falta de responsabilidade na gestão fiscal, quando das aberturas de créditos adicionais sem atentar-se às formalidades legais e, sobretudo, constitucionais, na medida em que o excesso de arrecadação e o superavit financeiro não foram suficientes para justificá-las.

40. Com tal impropriedade, o gestor demonstra ausência de planejamento dos projetos e atividades da Administração Pública e, por consequência, as ações que poderiam gerar benefícios diretos à sociedade deixam de ser implementadas. Assim, deve-se estimar corretamente os recursos financeiros necessários para a realização dessas ações e projetos governamentais.

41. Desta feita, no tocante aos créditos abertos por meio de excesso de arrecadação nas fontes 42, 01 e 19, o gestor reconheceu a abertura indevida dos créditos adicionais, muito embora atribua o fato aos recorrentes problemas de *softwares* que geraram a inconsistências de informações no sistema da Prefeitura e no sistema Aplic.

42. Assim, o **Ministério Público de Contas** concorda com o entendimento da SECEX pela **manutenção da irregularidade** nesse ponto.

43. Por outro lado, embora não constem expressamente no §1º do artigo citado, **os recursos oriundos da celebração de convênios constituem fonte de abertura de créditos adicionais** necessários à criação ou reforço de dotação para execução do objeto conveniado. Nesse sentido¹⁵:

14.2) Planejamento. Abertura de créditos suplementares. Excesso de arrecadação. Convênios. Observância do cronograma físico-financeiro do plano de trabalho. A abertura de crédito adicional suplementar, tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação decorrente do recebimento de parcelas de convênios, deve ocorrer de acordo

15 TCE/MT. **Boletim de Jurisprudência do TCE/MT.** Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a dezembro de 2017. Elaborado pela Consultoria Técnica do TCE-MT



com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no plano de trabalho do pacto colaborativo, considerados em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isafias 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).

14.4) Planejamento. Créditos adicionais. Excesso de arrecadação. Convênios. Lei autorizativa. Dados do convênio. Os recursos recebidos, decorrentes de convênios firmados no exercício financeiro, caracterizam excesso de arrecadação, e, como tal, incorporam-se ao Orçamento mediante lei autorizativa de créditos adicionais, a qual deve especificar corretamente os dados dos convênios, tais como: número, concedente, objeto, valor e programa de trabalho. No caso de utilização de recursos do próprio ente como contrapartida em convênios, a lei deve especificar, também, a fonte de recursos da complementação. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 107/2017- TP. Julgado em 05/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 19/12/2017. Processo nº 8.236-8/2016).

44. Não se afigura razoável, entretanto, que os valores deles decorrentes e repassados no exercício sejam acolhidos como fonte de excesso de arrecadação, uma vez que já computados como receita arrecadada do exercício. Logo, caso não haja dotação orçamentária para cumprimento do objeto do convênio, abre-se crédito especial, mas se houver, somente será aberto o crédito para reforçar a dotação já existente, se prevista em menor valor.

45. Portanto, os recursos oriundos do convênio apenas servirão como fonte de recursos disponíveis por excesso de arrecadação se não previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou previstos em valor inferior ao acordado.

46. Na hipótese, a fonte indicada pelo gestor é o Convênio celebrado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (componente do Ministério da Integração Nacional) e a autorização para abertura do crédito foi a Lei municipal nº 751/2017¹⁶.

47. Assim, conquanto tenha sido cumprida as formalidades legais e **mesmo que os repasses tivessem sido concretizados**, não se infere dos autos a possibilidade/estimativa de recebimento a maior dos recursos do convênio que

¹⁶ Documento externo (documento digital nº 216886/2017, fls. 113/124).



evidencie o excesso de arrecadação e justifique a abertura dos créditos em voga. Portanto, a irregularidade da fonte 24 deve permanecer.

48. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas** corrobora o entendimento da equipe técnica, a fim de opinar pela **manutenção do item 3 (FB03)** e pela expedição de **recomendação ao Poder Legislativo** para que **determine ao Chefe do Poder Executivo** que realize acompanhamento efetivo e pleno da receita, mês a mês, de modo a saber se está sendo incrementada ou não, em confronto com as despesas que estão sendo realizadas e suportadas pelos créditos adicionais autorizados, e que estes apenas sejam abertos desde que exista recursos disponíveis para tanto, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, caput e § 1º, da Lei n. 4.320/1964.

49. Importante ressaltar, por fim, que o presente achado já foi apontado nos exercícios anteriores, dando-se destaque ao **exercício 2016**¹⁷ em que o gestor foi compelido a promover a indicação dos recursos para abertura de créditos adicionais de acordo com o previsto na Lei nº 4.320/64.

50. Por esta razão, considerando a reincidência nesse apontamento, opina-se, ainda, por **recomendar** à atual que promova a abertura de créditos adicionais de acordo com os dispositivos citados, bem como a Resolução de Consulta nº 26/2015-TP, sob pena de emissão de parecer prévio contrário no processo de prestação de contas do exercício 2018.

2.2.1. Execução Orçamentária

51. Com relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 0,951	
Valor previsto: R\$ 43.832.183,38	Valor arrecadado: R\$ 41.696.688,29

Quociente de execução da despesa – 0,785	
Despesa autorizada: R\$ 49.710.511,82	Despesa realizada: R\$ 39.041.749,90

¹⁷ Processo nº 84174/2016.



52. O resultado indicou que a receita arrecadada é menor do que a prevista – déficit de arrecadação. Entretanto, o fato não comprometeu o resultado final do equilíbrio fiscal, pois as receitas receberam tratamento adequado no período.

53. A seguir, segundo o Relatório Técnico, para a análise do exercício de 2017, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT e, assim, totalizaram ao final:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,073	
Receita arrecadada: R\$ 39.454.054,04	Despesa realizada: R\$ 36.742.155,72

54. Logo, os resultados indicam que a receita arrecadada foi maior que a despesa realizada e que estas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido.

55. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de 1,073¹⁸, o que demonstra **superávit orçamentário** de execução.

2.2.2. Restos a Pagar

56. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)¹⁹, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 4.709.286,91, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 40.415.827,37. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar R\$ 0,0116.

57. Em relação ao **Quociente de Disponibilidade Financeira** para pagamento de restos a pagar (**QDF**), o **Relatório Técnico Preliminar**²⁰ apontou que o

18. Total Geral Receita arrecadada consolidada ajustada/ Despesa empenhada consolidada ajustada.

19. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida fluante. Podem-se distinguir dois tipos de restos a pagar: os processados e os não processados. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.” (6ª ed., pág. 115).

20 Documento digital nº 195563/2018, fl. 18.



ente não possui disponibilidade financeira suficiente para fazer face aos pagamentos das obrigações de curto prazo, vez que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 0,774 de disponibilidade financeira:

A	Disponibilidade Bruta_Exceto RPPS	R\$ 5.790.625,24
B	Demais Obrigações Financeiras_Exceto RPPS	R\$ 43.355,78
C	Total Restos a Pagar Processados	R\$ 1.156.961,36
D	Total RP não Processados	R\$ 6.261.962,69
QDF	(A-B)/(C+D)	0,774

58. Tal situação caracterizou a seguinte irregularidade:

3) 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.
3.1) Desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal em função da existência de R\$ 3.149.259,60 em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira para seu pagamento, distribuídos entre as fontes 00, 02, 17, 19, 22 e 30 (art. 1º, § 1º da LRF).

59. Em **defesa**²¹, alegou o gestor que os déficits financeiros, também ensejadores da irregularidade apontada no **item 1 (CB02)**, estão restritos às fontes 00 (Recursos Ordinários), 19 e 22 (educação), 17 e 30 (demais recursos).

60. Quanto às fontes 19 e 22, afirmou que o déficit financeiro apontado pela Secex decorreu dos restos a pagar não processados com origem no exercício 2015, ou seja, o registro e a assunção do compromisso não se deu na atual gestão.

61. Assim, embora sejam passíveis de cancelamento, até o encerramento do exercício de 2017 alegou não ter sido possível promover a emissão de parecer quanto à subsistência ou não do débito, o qual, por prudência, foi mantido nos registros contábeis.

62. Na fonte 30, arguiu que o déficit financeiro ocorreu exclusivamente por atraso no recebimento dos repasses do FETHAB (Fundo de Transporte e Habitação) por parte do Governo Estadual.

²¹ **Documento externo** (documento digital nº).



63. Por fim, no tocante às fontes 00 e 17, justificou que a situação de escassez de recursos públicos é a realidade da maioria dos municípios brasileiros. Assim, como o município de Porto Esperidião deixou de receber, somente em 2017, o montante de R\$ 666.979,80, o cenário financeiro foi consideravelmente impactado.

64. A **Secex**, por seu turno, não acolheu os argumentos do gestor que, a seu ver, apenas referendou as irregularidades apontadas (**DB99 e CB02**). Por esta razão, opinou por manter ambos apontamentos.

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

66. Inicialmente, se aponta que **a irregularidade descrita no item 1 (CB02) também será analisada nesse tópico**, tendo em vista a apresentação de defesa única pelo gestor e a análise conjunta da equipe técnica.

67. Pois bem. As informações dão conta de que o município não detém suficiente disponibilidade de caixa para fazer face às obrigações de curto prazo, seja para as obrigações financeiras, seja para o pagamento dos Restos a Pagar, processados ou não.

68. No caso, assiste razão à **secex** que as justificativas do gestor apenas corroboram que o sistema contábil da Prefeitura não controlou os saldos financeiros por fonte de recursos.

69. Assim, as irregularidades permanecem devido à falha no controle da arrecadação por fonte de recursos pela Prefeitura, visto que era imprescindível a realização desse controle para apuração dos saldos das fontes de recursos que seriam utilizados para cobertura dos restos a pagar, em observância ao disposto na Resolução de Consulta TCE-MT nº 26/2015 e no Acórdão nº 3.145/2016.

70. Não obstante, no que pertine especificamente à fonte 30, considerando a atual conjuntura financeira do país, deve-se ponderar que os atrasos nos repasses de recursos vinculados da União e/ou do Estado acabam por



influenciar nas indisponibilidades financeiras dos municípios, motivo pelo qual devem ser atenuadas.

71. Com efeito, a Resolução Normativa nº 43/2013 do TCE/MT, que dispõe sobre diretrizes para apuração do resultado da execução orçamentária nas contas de governo, estabelece no item 11 do Anexo único:

11. Constitui atenuante da irregularidade a existência de deficit da execução orçamentária causado por atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais ou voluntárias cujo repasse estava programado para o exercício, mas não fora efetuado por descumprimento de obrigação exclusiva do ente repassador/concedente, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso.

72. Portanto, como reconhecido pela própria equipe técnica, a situação apresentada pelo gestor, nessa hipótese, poderia explicar a ocorrência do déficit financeiro.

73. Por outro lado, considerando que a permanência de eventual situação de indisponibilidade financeira acarreta irregularidade gravíssima nessa Corte (**DA 01**), deve-se **recomendar** ao gestor que se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os Restos a Pagar e promova o registro contábil devido de cada fonte, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas**, a exigir ações durante todo o exercício financeiro²², como a limitação de empenhos (art. 9, LRF).

74. Desta feita, o **Ministério Público de Contas** entende pela manutenção das irregularidades **CB01** e **DB99** e expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos expostos acima.

22 LC 101/2000 (LRF) Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. **§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar**. (grifei)



2.2.3. Situação financeira.

75. A análise do Balanço Patrimonial (Relatório Técnico, págs. 20/22) revela a existência de **déficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a menor do ativo financeiro (R\$ 6.916.815,99) em relação ao passivo financeiro (R\$ 7.433.169,43), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 0,930**.

76. A situação elencada resultou na irregularidade apontada no **item CB02**, assim classificada:

1) **CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

1.1) Déficit financeiro em diversas fontes de recursos;

77. Desse modo, conforme análise realizada no tópico acima, este **Ministério Público de Contas** entende necessário **recomendar ao Legislativo Municipal** que **determine ao Chefe do Executivo** que efetue o acompanhamento da situação financeira do ente e aplique medidas de modo a manter uma diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superávit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício, nos termos do art. 47 e 48, b, da Lei nº 4.320/64.

2.2.4. Dívida Pública

78. Com relação ao **quociente da dívida pública contratada**, verifica-se que a soma das obrigações contratadas de longo prazo (R\$ 0,00) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 31.906.962,64), resultando um quociente da dívida pública contratada no exercício (**QDPC**) igual a 0,010.

79. A análise do **quociente de dispêndios da dívida pública (QDDP)** também demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$ 69.864,96) foi menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 31.906.962,64), resultando em um quociente de 0,002, o que indica que a soma



dos dispêndios da dívida pública é menor que a soma dos recebimentos líquidos.

2.2.5. Limites constitucionais e legais

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

81. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 21.307.143,87		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	32,62%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 5.661.449,42		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, XII, ADCT)	65,28%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 21.307.143,87		
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	27,60%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 31.906.962,64		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	48,21%

82. O governante municipal **cumpriu** os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a **educação e saúde**.

83. Verifica-se, ademais, o **cumprimento do limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**, que encontra-se abaixo do limite prudencial do parágrafo único do art. 22 da LRF, que corresponde a 95% do limite (equivalente a 51,30%).

2.3. Realização dos programas previstos na LOA

84. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas



elaborou o quadro disposto no subitem 4.1.4.1 do relatório técnico²³.

85. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de **R\$ 51.174.411,46**, sendo que o valor executado alcançou **R\$ 40.415.827,37** (78,97%).

86. Analisando a realização dos programas, tem-se que dos 22 que possuíam dotação de recursos, apenas 9 obtiveram execução acima de 90%, 5 obtiveram execução acima de 60%, 1 abaixo de 59% e 7 não foram empenhados e executados, a saber:

- Edificações Públicas: 0,00% (previsão atualizada R\$ 50.026,91);
- Eletrificação rural: 0,00% (previsão atualizada R\$ 100,00);
- Expansão e melhoria da rede física escolar: 0,00% (previsão atualizada R\$ 1.938.708,00);
- Habitação: 0,00% (previsão atualizada R\$ 500.000,00);
- Reserva de Contingência: 0,00% (previsão atualizada R\$ 1.930.372,22);
- Saneamento Básico: 0,00% (previsão atualizada R\$ 875.000,00);
- Serviço de utilidade pública: 0,00% (previsão atualizada R\$ 18.000,00).

87. Desta feita, **recomenda-se** à atual gestão que aperfeiçoe o planejamento e a execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte.

2.4. Avaliação das Políticas Públicas

88. Cabe destacar que os resultados de **políticas públicas de Educação** do Município de Porto Esperidião não são bons. No exercício de 2017, dos 10 (dez) indicadores avaliados, **5 (cinco) encontra-se com desempenho inferior à média da rede de ensino brasileira e ao próprio desempenho**, quais sejam:

- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016));

²³ Documento digital nº 195563/2018, fls. 13/15.



- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

89. A Constituição da República consagra a educação como direito fundamental em seu art. 205²⁴, e mais, como um direito social no art. 6º²⁵, revelando-se um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, assim o acesso ao ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino é direito público subjetivo²⁶, como condição essencial para uma existência digna.

90. Desta feita, faz-se necessária a **recomendação** ao gestor para se atentar ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados como inferior à média Brasil e ao exercício anterior, **implementando programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do município**, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade.

91. Já no que tange aos resultados apurados para as **políticas públicas de Saúde**, no exercício de 2017, por sua vez, foi de **6,5**, o que revela uma **discreta melhora** em relação ao observado no **ano anterior (4,0)**. O Município de Porto Esperidião apresentou **4 (quatro) indicadores abaixo da média nacional**, que são:

- Taxa de mortalidade neonatal precoce;
- Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2015);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em

24. **Constituição da República – Art. 205.** A **educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, **visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.** (grifou-se)

25. **Constituição da República – Art. 6º.** São **direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifou-se)

26. **Constituição da República – Art. 208.** (...) § 1º **O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.** (grifou-se)



Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016).

92. Ademais, do comparativo entre os resultados da avaliação de 2017 frente a do exercício anterior, constatou-se que em **6 (seis) indicadores houve piora no desempenho do Município**, a saber:

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);
- Taxa de Mortalidade Infantil (2015);
- Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2015);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016);
- Incidência de tuberculose todas as formas (2016).

93. Denota-se, portanto, que embora a área da saúde municipal tenha apresentado discreta melhoria, é necessário que a gestão adote medidas para melhorar a políticas públicas, em especial no que diz respeito aos indicadores que apresentaram resultados pouco satisfatórios, abaixo da média Brasil e inferiores ao seu próprio desempenho quando comparados ao ano anterior.

94. Importa frisar que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas e, sobre este aspecto, o planejamento é absolutamente necessário para continuar melhorando a realidade identificada nas políticas públicas de saúde e educação do município.

95. Desta feita, diante do resultado constatado, faz-se necessário **recomendar** ao gestor que realize um planejamento que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro dos indicadores que se apresentam com resultados piores que a média nacional e em relação ao seu próprio desempenho quando comparado com exercício anterior.

2.5. Observância do Princípio da Transparência e Conselhos Tutelares

96. No que concerne à observância do princípio da transparência,



ressalta-se que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, de acordo com o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

97. Verifica-se, também, que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados (art. 48 da LRF), assim como os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação (art. 37, caput, CF; art. 6º, XIII, L. 8.666/93).

98. Todavia, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) do 2º e 3º quadrimestres não foram elaboradas e publicadas de acordo com o art. 48 da LRF, tendo sido imputada a seguinte irregularidade de responsabilidade do **Sr. Martins Dias de Oliveira**, Prefeito:

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) Ausências de comprovação da Elaboração e Publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal 2º e 3º quadrimestres, bem como a ausência de comprovação da realização de audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das Metas Fiscais do 2º e 3º quadrimestres de 2017.

99. A **defesa** afirmou que os Relatórios foram fixados, dentro do prazo legal e semestralmente, nos murais da Prefeitura, bem como inseridos no site do TCE/MT. Já as informações acerca das audiências públicas de avaliação das metas fiscais do 2º e 3º quadrimestres, de fato, não foram encaminhadas por falha na alimentação do sistema desta Corte de Contas.

100. A SECEX averiguou que os documentos foram elaborados e enviados via sistema APLIC, além de corroborar a realização das audiências públicas especificadas. Todavia, tendo em vista que a Resolução de Consulta nº 05/2015-TCE/MT determina que o RREO e RGF devem ser publicados na imprensa oficial, manifestou pela manutenção da irregularidade com a seguinte redação:

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).

Ausências de comprovação da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal 2º e 3º quadrimestres de 2017, nos termos da Resolução de Consulta TCE/MT nº 15/2015.

101. **Com razão à SECEX.**

102. Nesta oportunidade, realizada consulta no Sistema Aplic e diante dos documentos analisados, verifica-se que, de fato, os relatórios foram elaborados e publicados, bem como as audiências públicas para avaliação da gestão no 2º e 3º quadrimestre/2017 foram regularmente realizadas. Desse modo, este **Parquet de Contas**, de acordo com o posicionamento da SECEX, manifesta-se pelo **saneamento parcial da irregularidade do item 2 (DB08)**.

103. Por outro lado, entende para que seja expedida recomendação à Câmara de Vereadores no sentido de **recomendar** à Gestão que promova a publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) na imprensa oficial, bem como realize as audiências públicas para aferição das metas fiscais de cada quadrimestre (art. 9º, § 4º, LRF), dando ampla divulgação dos avisos de convocação.

104. Em relação aos Conselhos exigidos em lei, a auditoria constatou que lhes foram assegurados recursos orçamentários específicos. No que se refere aos Conselhos Tutelares, consignou que o município possui um Conselho Tutelar integrante da administração pública local e que houve destinação de recursos orçamentários na LOA 2016.

2.6 Prestação de Contas Anuais de Governo

105. De acordo com o art. 209, § 1º, da Constituição do Estado do Mato Grosso, as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Porto Esperidião deveriam ter sido remetidas ao Tribunal de Contas do Estado no dia 16 de abril de 2018, após o término do prazo destinado à sua apreciação por quaisquer contribuintes, para exame e apreciação.

106. No entanto, a Equipe Técnica verificou, por meio de consultas no



Sistema Aplic, que as referidas contas foram enviadas ao TCE no dia 15/06/2018, restando consignada a seguinte irregularidade, de responsabilidade do **Sr. Martins Dias de Oliveira**, Prefeito Municipal:

5) MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_MODERADA_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

5.1) Atraso de 60 dias no envio eletrônico das Contas de Governo Municipal ao TCE.

107. Segundo a **defesa**, a gestão não teve intenção de postergar o envio dos documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, assim como não houve má-fé, ilicitude ou omissão, vez que o atraso ocorreu por uma série de motivos.

108. Ademais, alegou que adotou todas medidas cabíveis para solucionar o problema, de modo que os informes e documentos foram enviados e possibilitou analisar as contas de governo de 2017.

109. A SECEX manteve a irregularidade após a defesa admitir o envio em atraso dos documentos obrigatórios, enfatizando que os autos evidenciam o envio intempestivo das informações. Todavia, a substituição do sistema informatizado da Prefeitura e a invasão por *hackers* podem atenuar a irregularidade.

110. Com efeito, a **Resolução Normativa TCE/MT n. 36/2012** determina o envio das Contas Anuais de Governo por meio do Sistema Aplic, o seu inciso IV do art.1º dispõe o seguinte:

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;

111. Dessa forma, o **caput do art. 209 da Constituição do Estado de Mato**



Grosso determina que as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo devem ser remetidas ao Tribunal de Contas do Estado após o término do prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir do dia 15 de fevereiro, prazo este que objetiva a disponibilização das Contas Anuais aos cidadãos.

112. O descumprimento das regras de prestação de contas previstas constitucionalmente pode, como sabido pelos administradores públicos, comprometer o trabalho de fiscalização deste Tribunal de Contas, além de que, não é demais ressaltar que, a teor das diretrizes traçadas no **art. 184 da Resolução Normativa n. 14/2007**, incumbe ao gestor a responsabilidade pelo envio correto dos documentos que subsidiarão o exame e julgamento das Contas Anuais de Gestão e de Governo.

113. Diante das razões expendidas, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela conversão da irregularidade em **recomendação**, nos termos do art. 22, § 1º da LOTCE/MT, ao Poder Legislativo Municipal para que determine à atual gestão que **envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo ao TCE/MT**, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE n. 36/2012 c/c art. 1º, IV, da Resolução Normativa TCE n. 36/2012 e art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

2.6. Índice de Gestão Fiscal

114. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM²⁷ 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;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

115. Os municípios são classificados da seguinte maneira:

- Nota A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos);

27 Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT.



- 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).

116. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM de Porto Esperidião foi de **0,58**, recebendo **nota C** (gestão em dificuldade), o que lhe garantiu a 54ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso, conforme demonstra a série histórica abaixo.

117. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT²⁸ demonstrando a série histórica do IGFM de Porto Esperidião:

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	PORTO ESPERIDIAO	0,52	0,67	0,30	0,75	0,34	0,49	0,53	78º
2012	PORTO ESPERIDIAO	0,53	0,65	0,29	0,77	0,13	0,72	0,53	86º
2013	PORTO ESPERIDIAO	0,71	0,43	0,96	0,42	0,12	0,58	0,57	52º
2014	PORTO ESPERIDIAO	0,45	0,61	0,35	0,72	0,35	0,59	0,52	89º
2015	PORTO ESPERIDIAO	0,31	0,44	1,00	0,47	0,76	0,54	0,57	81º
2016	PORTO ESPERIDIAO	0,43	0,54	0,51	0,52	0,80	0,53	0,53	99º
2017	PORTO ESPERIDIAO	0,45	0,43	0,62	0,71	0,87	0,46	0,58	54º

118. Observa-se, portanto, que o Município de Porto Esperidião a manteve o desempenho ruim dos anos anteriores, permanecendo com nota “C” (gestão em dificuldade).

119. Desse modo, em homenagem ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), considerando que a Administração Pública deve objetivar uma gestão de excelência faz-se necessária **recomendação** à Administração para que, nos termos do art. 22, §1º, da LOTCE/MT, adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa, sobretudo quanto aos aspectos que têm apresentado piora.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

120. Em relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que no Parecer Prévio nº 64/2016-TP (Processo nº 28 <http://www.tce.mt.gov.br/> > Espaço do cidadão > Índice IGFM TCE-MT ou através do link direto: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>.



9601/2015) esta Corte de Contas sugeriu o que segue:

(...) **1)** promova os repasses dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme exigência do inciso II, § 2º, do art. 29-A da CF; **2)** proceda à abertura de créditos adicionais com a devida autorização legal, com exposição de justificativas e a devida indicação de recursos obedecendo aos preceitos dispostos no art. 167, II e IV, da Constituição Federal e no art. 43 da Lei nº 4.320/1964; **3)** realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF (art. 9º e 42), de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas; **4)** 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 2016; **5)** encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da saúde e da educação, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.

121. Na mesma linha, no Parecer Prévio nº 95/2017-TP (Processo nº 8.417-4/2016), foram suscitadas as seguintes recomendações:

(...) quando da **abertura de créditos adicionais por conta de superávit financeiro**, o faça conforme os valores apontados e observando a fonte ou a destinação de recursos e nos termos dos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, e dos artigos 7º, I, 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964, a fim de evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e, conseqüentemente, o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas; recomendando ao Chefe do Poder Executivo que **elabore planejamento estratégico** com definição de metas, estratégias, iniciativas, projetos e ações que visem aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de educação e saúde, a fim de reverter as avaliações negativas dos resultados dos indicadores que apresentaram piora nas médias nacional e estadual, e em relação ao próprio desempenho demonstrado em 2015, as quais deverão ser devidamente comprovadas na apreciação das contas de governo do exercício de 2017 do Município; e, recomendando ao Poder Legislativo que determine ao Chefe do Poder Executivo que **observe e cumpra o disposto no artigo 42 da LRF**, a fim de se evitar a realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem que haja disponibilidade financeira para custeá-las nas respectivas fontes, atentando para aquelas em que os recursos são vinculados.

122. Quanto à execução das recomendações expedidas no julgamento das contas de governo dos exercícios de 2015, observa-se que, exceto o item 1 do Parecer Prévio nº 64/2016-TP, nenhuma outra recomendação foi devidamente observada, tanto que os apontamentos se repetiram na presente prestação de contas, sendo necessário a expedição de novas recomendações nesse sentido.



123. No tocante ao exercício 2016, verifica-se que novamente houve abertura de créditos adicionais por conta de superávit financeiro inexistente.

124. Logo, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão não são satisfatórios. Prova disso é que a execução orçamentária embora superavitária, a Secex apontou ter havido insuficiente disponibilidade de caixa para fazer face às obrigações assumidas pelo ente, assim como os aspectos avaliados da dívida que, embora condizentes com os limites definidos pelo Senado Federal, demonstrou a ocorrência de déficit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas não representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2017.

125. Ao analisar as contas anteriores do município, verifica-se que em 2015 e 2016 os mesmos apontamentos foram evidenciados. Logo, embora a gestão seja outra, o atual Prefeito tinha condições de verificar as irregularidades.

126. Outrossim, quanto ao resultado deficitário na execução financeira (item 5 – DB99) e a abertura de crédito especial sem correspondente excesso de arrecadação (item 6 – FB03), os valores apontados em cada irregularidade têm o condão de ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação das Contas Anuais de Governo de 2017, como ocorreu no exercício anterior (2016).

127. Assim sendo, as seguintes recomendações se fizeram necessárias ao gestor: a) inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas; b) promova a abertura de créditos adicionais de acordo com os dispositivos citados, bem como a Resolução de Consulta nº 26/2015-TP; e c) efetuar o acompanhamento da situação financeira do ente e aplicar medidas para manter a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superávit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício.

128. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, verifica-se que o município obteve resultado de 0,58, o que indica Gestão em Dificuldade,



resultando na 54ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais, e assim sendo, a adoção de medidas para aprimorar o desempenho da unidade gestora será objeto de sugestão de recomendação, conforme exposto no tópico próprio deste parecer.

129. Em complementação, convém mencionar que as **médias alcançadas nos indicadores da educação e saúde** (score 5 e 6,5), as quais ainda reclamam a implementação de programas capazes de melhorar a qualidade das políticas públicas em Porto Esperidião.

130. Diante das razões expendidas, considerando que nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal de Porto Esperidião, manifestação do **Parquet de Contas** encerra-se com a sugestão para que seja emitido parecer **contrário à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

131. 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 CONTRÁRIO à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Porto Esperidião**, referentes ao exercício de 2017, sob a administração de **Martins Dias de Oliveira**, 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 **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 **recomende ao Chefe do Executivo** que:



b.1) realize o acompanhamento efetivo e pleno da receita, mês a mês, de modo a saber se está sendo incrementada ou não, em confronto com as despesas que estão sendo realizadas e suportadas pelos créditos adicionais autorizados, e que estes apenas sejam abertos desde que exista recursos disponíveis para tanto, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, caput e § 1º, da Lei n. 4.320/1964;

b.2) promova a abertura de créditos adicionais de acordo com os dispositivos citados acima, bem como a Resolução de Consulta nº 26/2015-TP, sob pena de emissão de parecer prévio contrário no processo de prestação de contas do exercício 2018;

b.3) se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os Restos a Pagar e promova o registro contábil devido de cada fonte, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, a exigir ações durante todo o exercício financeiro²⁹, como a limitação de empenhos (art. 9, LRF);

b.4) efetue o acompanhamento da situação financeira do ente e aplique medidas de modo a manter uma diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superávit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício, nos termos do art. 47 e 48, b, da Lei nº 4.320/64;

b.5) promova a publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) na imprensa oficial, bem como realize as audiências públicas para aferição das metas fiscais de cada quadrimestre (art. 9º, § 4º, LRF), dando ampla divulgação dos avisos de convocação;

29 LC 101/2000 (LRF) Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. **§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifei)**



b.6) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo ao TCE/MT, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE n. 36/2012 c/c art. 1º, IV, da Resolução Normativa TCE n. 36/2012 e art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso;

b.7) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do Município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas;

b.8) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de uma Gestão de Excelência (NOTA A) e de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGF (receita tributária própria; despesa com pessoal; resultado orçamentário RPPS; e índice geral);

b.9) apresente um plano estratégico para aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas de educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de **2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores:**

b.9.1) educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016)); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);

b.9.2) saúde: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015); Taxa de Mortalidade Infantil (2015); Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais



consultas de pré-natal (2015); Taxa de Detecção de Hanseníase (2016); Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016); e Incidência de tuberculose todas as formas (2016).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 30 de novembro de 2018.

(assinatura digital³⁰)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto

30. 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.