



PROCESSO Nº : 17.4017/2017
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2017
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CANABRAVA DO NORTE
GESTORA : JOÃO CLEITON ARAÚJO DE MEDEIROS
RELATORA : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

PARECER Nº 4.745/2018

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE CANABRAVA DO NORTE. IRREGULARIDADES GRAVÍSSIMAS NÃO SANADAS. DEFÍCIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PIORA NO ÍNDICE IGFM. PARECER MINISTERIAL CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte**, referente ao **exercício de 2017**, sob a responsabilidade do **Sr. João Cleiton Araújo de Medeiros**.
2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 26 e 34, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).
3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em vigor.
4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre



as informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

5. A auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 14/05/2018 a 25/05/2018, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 4892/2018 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar** (Doc. nº 102702/2018) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

JOAO CLEITON ARAUJO DE MEDEIROS - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 9.072.155,38, correspondente a 59,99% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" Lei Complementar de nº 101/2000 - (54% da RCL). AA04 - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

1.2) Os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 9.588.465,31, correspondente a 63,40% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) Os repasses ao Poder Legislativo referentes aos meses de agosto, outubro, novembro e dezembro não ocorreram até o dia 20 dos respectivos meses em descumprimento ao disposto no art. 29-A, - § 2º, inc. II, da Constituição Federal. - AA05 - Tópico - 6. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

3) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

3.1) Houve déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 167.947,27. DA02 - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente



do resultado da execução orçamentária (QREO)

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

4.1) Houve a abertura de créditos suplementares e especiais, no valor de R\$ 181.545,91, com base em excesso de receita orçamentária que efetivamente não ocorreu, uma vez que ocorreu déficit de arrecadação de R\$ 1.323.094,62. FB03 - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

5) FB05 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_05. Autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados (art. 167, VII, da Constituição Federal).

5.1) As leis municipais 761/2017 (aquisição de veículos) e 762/2017 (construção dos CRAS) autorizaram abertura de crédito especial por excesso de arrecadação por transferências de convênio, contudo não fixaram os valores dos créditos autorizados caracterizando a concessão de créditos ilimitados contrariando o art. 167, VII, da Constituição da República. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

6) NB06 DIVERSOS_GRAVE_06. Obstrução à atuação dos conselhos exigidos em lei.

6.1) Não foram disponibilizados recursos orçamentários para o funcionamento dos conselhos municipais de saúde, de educação e do FUNDEB. NB06 - Tópico - 5.8.3. Conselhos (grifos no original).

7. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente notificado acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou defesa (Doc. nº 144140/2018).

8. A Secex, por sua vez, emitiu Relatório Técnico de Defesa (Doc. nº 207816/2018), no qual concluiu pelo saneamento da irregularidade AA04 – item 1.2, mantendo-se as demais.

9. Por derradeiro, conforme preceitua a redação do art. 141, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT, o responsável foi notificado para apresentar alegações finais, o que fez (Doc. nº 217165/2018).

10. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT.

11. É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Mérito

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

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no 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).

13. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte, referentes ao exercício de 2017.

2.3. Análise das Contas de Governo

14. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis nos exercícios de 2014 e 2015 e desfavoráveis nos exercícios de 2013 e 2016.**

15. Para análise das contas de governo do exercício de 2017, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.



2.4. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

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

a) PPA, conforme Lei nº 582/2014 (quadriênio 2014 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei nº 671/2016;

c) LOA, disposta na Lei nº 681/2016, que estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 16.902.630,02 (dezesesseis milhões, novecentos e dois mil, seiscentos e trinta reais e dois centavos)**. Deste valor destinou-se R\$ 12.601.305,23 para o Orçamento Fiscal e R\$ 4.301.324,79 para o Orçamento da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.

17. Entendeu-se que a LOA foi elaborada de forma compatível com o PPA e a LDO. No mais, a LOA dispôs sobre as matérias definidas na legislação e atendeu ao princípio da exclusividade.

2.4.1. Execução orçamentária

18. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações (Doc. nº 102702/2018, fls. 16):

1) quociente de execução da receita (QER)

A	RECEITA LÍQUIDA PREVISTA – Exceto intra	R\$ 16.902.630,02
B	RECEITA LÍQUIDA ARRECADADA – Exceto intraorçamentária	R\$ 15.579.535,40
QER	B/A	0,921.

19. Esse resultado indica que a receita arrecadada foi menor do que a prevista – déficit de arrecadação.

2) Quociente de execução da despesa (QED)



A	DESP ORÇAMENTÁRIA (Exceto Intra) – Previsão Atualizada	R\$ 17.035.465,85
B	DESP ORÇAMENTÁRIA (Exceto Intra) - Execução	R\$ 15.040.032,70
QED	B/A	0,882.

20. Esse resultado indica que a despesa realizada foi menor do que a autorizada – economia orçamentária.

21. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da **Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT**, obtendo-se o **Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO)** de 0,989 o que sinaliza a ocorrência de déficit de execução orçamentária no valor de **R\$ 167.947,27**.

22. A Secex apontou a **irregularidade DA02**, pelo déficit de execução orçamentária no valor de **R\$ 167.947,27**.

23. O gestor alegou, em sua defesa, que o método utilizado pela equipe técnica está em desacordo com as normas da Resolução de Consulta nº 43/2013, uma vez que foi incluído no valor das despesas, valores não empenhados na quantia de R\$ 712.938,25, referentes ao INSS patronal, cancelado no exercício e registrado no balanço como passivo de longo prazo.

24. A equipe de auditoria manteve a irregularidade. Sustentou que de acordo com o Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social, o INSS patronal totalizou a quantia de R\$ 1.589.991,03. Porém, em virtude dos parcelamentos do INSS patronal durante o exercício, os empenhos no montante de R\$ 712.938,25 foram indevidamente cancelados e lançados em dívida, ocasionando uma subvalorização do elemento da despesa 31.90.13. Assim, o valor de R\$ 712.935,25 foi incluído no câmputo da despesa com pessoal para aferição do cumprimento do limite estabelecido na LRF, bem como para a apuração do resultado da execução orçamentária.



25. Passa-se à análise ministerial.
26. A Resolução de Consulta nº 33/2009 dispõe que a contribuição social patronal deverá ser contabilizada obrigatoriamente mês a mês, segundo o período de competência, nos termos do art. 35, II, da Lei 4.320/64 e na Resolução Normativa nº 11/2009, desse Tribunal de Contas.
27. Sendo assim, não poderia o gestor cancelar os empenhos no valor de R\$ 712.938,25 e lançá-los em dívida, tendo a Secex incluído referido valor corretamente no cálculo do resultado da execução orçamentária, conforme tabela abaixo (Doc. nº 102702/2018, fls. 65).

Quadro 4.1 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO (Exceto Operações Intraorçamentárias)

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
(A) RECEITA ORÇAMENTÁRIA BRUTA ARRECADADA CONSOLIDADA - EXCETO INTRA	R\$ 17.737.280,74
(B) DEDUÇÕES	R\$ 2.157.745,34
(C) RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA CONSOLIDADA (C=A-B)	R\$ 15.579.535,40
(D) Créditos Adicionais abertos/reabertos mediante uso da fonte superávit financeiro apurado no exercício anterior.	R\$ 0,00
(E) Receita Própria Orçamentária do RPPS Superavitário, exceto intra (Item 10 do Anexo único da RN TCE 43/2013)	R\$ 0,00
(F) Demais acréscimos promovidos pela equipe técnica	R\$ 0,00
(G) RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA CONSOLIDADA AJUSTADA - (G=C+D+E+F)	R\$ 15.579.535,40
(H) DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS EMPENHADA CONSOLIDADA - EXCETO INTRA	R\$ 15.034.547,42
(I) Despesa Própria Orçamentária do RPPS Superavitário (Item 10 do Anexo único da RN TCE 43/2013)	R\$ 0,00
(J) Despesa efetivamente realizada, cujo fato gerador já tenha ocorrido, mas que não foi empenhada no exercício (item 5 da RN TCEMT 43/2013)	R\$ 0,00
(K) Empenhos liquidados que foram cancelados em detrimento da inexistência de justificativa plausível – (art. 63 da Lei 4.320/64)	R\$ 0,00
(L) Créditos adicionais financiados mediante superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior inexistentes ou que são incompatíveis com a fonte de recurso que financiou a transação (Item 7 da RN TCEMT 43/2013 c/c § 1º do art. 43 da Lei 4.320/64 e parágrafo único do art. da 8º da LRF	R\$ 0,00
(M) Demais reduções promovidas pela equipe técnica	R\$ 712.935,25
(N) DESPESA ORÇAMENTÁRIA EMPENHADA CONSOLIDADA AJUSTADA - (N=H-I+J+K+L+M)	R\$ 15.747.482,67
(O) RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONSOLIDADO - (O=G-N)	-R\$ 167.947,27



28. Portanto, pela análise do aventado, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela **manutenção da irregularidade DA02**, tendo em vista, que ficou demonstrado o déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 167.947,27, recomendando-se ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo Municipal a observâncias do art. 169, da CRFB/88; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da LC 101/2000 e art. 48, “b”, da Lei 4.320/64, de modo a não comprometer as finanças municipais por ocorrência de déficit orçamentário, sem a adoção das providências saneadoras.

2.4.2. Restos a pagar

29. Com relação à **inscrição de restos a pagar** (processados e não processados), a Secex verificou que no exercício de 2017, houve a inscrição de R\$ 304.807,45 enquanto o total de despesa empenhada alcançou o montante de R\$ 15.040.032,70. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos a pagar R\$ 0,020.

2.4.3. Situação financeira

30. A análise do Balanço Patrimonial (Anexo 14 da Lei nº 4.320/64) revela que houve superávit financeiro no exercício, tendo em vista que o Ativo Financeiro foi de R\$ 1.742.643,39 e o Passivo Financeiro de R\$ 1.020.829,62, resultando no índice de 1,707 de Quociente da Situação Financeira (QSF).

2.4.4. Dívida Pública

31. No que se refere à dívida pública, verificou-se que o **quociente da dívida pública contratada no exercício (QDPC)** resultou em 0,001, indicando que a soma das obrigações de longo prazo contratadas é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos.

32. No mais, o **quociente de dispêndios da dívida pública (QDDP)** foi de 0,031, demonstrando, assim, que a soma dos dispêndios da dívida pública é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos, indicando o cumprimento do limite



legal previsto no art. 7º, II, da Resolução do Senado n 43/2001.

2.4.5. Limites constitucionais e legais

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

34. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 11.670.400,71		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	27,91%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 1.952.657,42		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	72,51%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 11.670.400,71		
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 11.670.400,71	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	21,74%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 9.072.155,38		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	59,99%

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

36. Em relação a aplicação de recursos mínimos para as despesas com o pessoal, a equipe de auditoria apontou a seguinte **irregularidade (AA04)**:

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 9.072.155,38, correspondente a 59,99% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” Lei Complementar de nº 101/2000 - (54% da RCL). AA04



37. Em sua defesa, o gestor afirmou que a equipe de auditoria não deduziu as despesas de caráter indenizatório, como plantões médicos e encargos trabalhistas, o que levaria os gastos com pessoal do Município à porcentagem de 52,53% da receita corrente líquida.

38. A equipe de auditoria, em seu relatório técnico de defesa (Doc. nº 207816/2018), manteve a irregularidade, afirmando que os plantões médicos possuem caráter remuneratório e, portanto, não devem ser excluídos do câmputo dos gastos com pessoal. No mais, elencou as despesas que não devem ser consideradas para efeito do limite de gasto com pessoal segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

39. Em sede de alegações finais, a defesa argumentou que os plantões médicos possuem caráter indenizatório, devendo ser excluídos dos gastos com pessoal. No mais, não concordou com as justificativas da equipe de auditoria.

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

41. A Resolução de Consulta nº 29/2016 do TCE/MT dispõe o seguinte:

Ementa: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. PESSOAL. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. IRRF. POSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO. O Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, **pode ser** excluído das despesas totais com pessoal do Estado e dos Municípios, e da composição da Receita Corrente Líquida – RCL destes entes, por não representar receita e ou despesa efetivas, mas mero registro contábil (grifo nosso).

42. Este órgão de contas, apesar de ser contrário a exclusão de referido imposto no câmputo das despesas com pessoal, entende que a Resolução deve ser considerada como autorizativa para a exclusão do cálculo.

43. Em relação as supostas verbas indenizatórias citadas pela defesa para a sua exclusão no câmputo dos cálculos, mais uma vez acertou a Secex. Como orienta a STN, a licença prêmio e as férias somente serão consideradas indenizadas se houver a extinção do vínculo funcional do servidor, o que não ficou provado no caso.



44. Já quanto aos plantões médicos, este MPC se perfilha ao entendimento de que possuem natureza salarial como bem analisado pela equipe de auditoria, havendo jurisprudência do Tribunal de Contas do Mato Grosso sobre a matéria- Boletim de Jurisprudência:

13.51) Pessoal. Despesas com pessoal (art. 18, LRF). Plantões médicos. As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, **possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).** Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/ TCE-MT em 24/01/2018. processo nº 25.902-0/2015) (Grifo nosso).

45. Sendo assim, este órgão de contas, em consonância com a Secex, manifesta-se pela manutenção da irregularidade AA04, recomendando-se à Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte que respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF.

46. A Secex apontou, demais disso, a seguinte irregularidade:

1.2) Os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 9.588.465,31, correspondente a 63,40% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF. - Tópico - 2.

47. A defesa informou que referido item foi analisado no item 1.1.

48. A equipe de auditoria entendeu que o item 1.2 deveria ser sanado por estar em duplicidade com o item acima já analisado.

49. Este Ministério Público de Contas concorda com a Secex. Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 9.072.155,38, correspondente a 59,99% da RCL, tendo sido objeto de análise no item 1.1 da



irregularidade AA04. Assim, **opina-se pelo saneamento deste item.**

2.5. Alterações Orçamentárias

50. A equipe de auditoria apontou que houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, caracterizando-se a **irregularidade FB05:**

5.1) As leis municipais 761/2017 (aquisição de veículos) e 762/2017 (construção dos CRAS) autorizaram abertura de crédito especial por excesso de arrecadação por transferências de convênio, contudo não fixaram os valores dos créditos autorizados caracterizando a concessão de créditos ilimitados contrariando o art. 167, VII, da Constituição da República.

51. A defesa informou que as Leis 761 e 762 foram aprovadas pelo Poder Legislativo Municipal, que autorizou a abertura de crédito adicional especial por excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênio, tendo a Administração efetuado o crédito no montante de R\$ 132.836,03, apenas o necessário para a execução.

52. A Secex não sanou a irregularidade. Entendeu que a iniciativa da lei para abertura de créditos adicionais é privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo vedada a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

53. O gestor, nas suas alegações finais, alegou que a Administração com consciência e controle orçamentário e financeiro, realizou a abertura de crédito de acordo com os valores dos convênios a serem utilizados no exercício.

54. O Ministério Público de Contas concorda com a equipe de auditoria. As autorizações de despesas, consubstanciadas por meio dos créditos orçamentários ou dotações orçamentárias, não poderão ser ilimitadas, devendo estar limitadas monetariamente, o que não ocorreu no caso.

55. Assim, **opina-se pela manutenção da irregularidade FB05, recomendando-se à Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte que limite monetariamente os créditos adicionais quando autorizados, respeitando-se o art. 167,**



VII, da Constituição Federal.

56. No mais, foi constatada a **irregularidade FB03**:

3.1) Houve a abertura de créditos suplementares e especiais, no valor de R\$ 181.545,91, com base em excesso de receita orçamentária que efetivamente não ocorreu, uma vez que ocorreu déficit de arrecadação de R\$ - 1.323.094,62. FB03

57. Em sua defesa, o gestor afirmou que a autorização para abertura de crédito adicional especial por excesso de arrecadação foi aprovada pela Lei Municipal 761/17 e a abertura do crédito se deu por meio do Decreto municipal 575/17, no valor de R\$ 61.277,03. Contudo, a liberação financeira não ocorreu no exercício. No mais a Lei 762/17 autorizou a abertura de crédito adicional por meio do Decreto municipal 576/17, no valor de R\$ 71.559,00, destinados a aquisição de veículos para a Secretaria de Assistência Social do Município, mas a liberação financeira não ocorreu no exercício.

58. Já quanto ao excesso de arrecadação utilizado na fonte de recursos 00 – recursos ordinários, no valor de R\$ 48.709,86, a defesa alegou que não houve nenhum prejuízo, pois a receita da fonte foi superior às despesas.

59. A Secex manteve a irregularidade, pois entendeu que não houve excesso de arrecadação em nenhuma das fontes utilizadas pela Administração municipal para a abertura dos créditos mencionados. No mais, que restou evidenciado no item 5.2.1 (Resultado da arrecadação orçamentária) que houve déficit de arrecadação em 2017.

60. Em alegações finais, a defesa não alegou nenhum fato novo.

61. Este Ministério Público de Contas, ao verificar a irregularidade em apreço, e de acordo com a Secex, observa que a Lei 4.320/64, em seu art. 43, §3º, estabelece ser o excesso de arrecadação, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada.



62. Poderíamos conceituar crédito adicional como o instrumento utilizado para alteração da lei orçamentária, que visa corrigir distorções durante a execução do orçamento, bem como imperfeições no sistema de planejamento. Trata-se, portanto, de uma autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na lei de orçamento. Classifica-se, tais créditos, em suplementares, especiais e extraordinários. São, por fim, considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei.

63. Apesar dos conceitos explicativos, exige a normatização pátria, que determinadas circunstâncias existam para que possa haver a abertura de tais créditos. Para o caso posto em tela, o que observou-se foi que não houve excesso de arrecadação. Foram, portanto, empenhadas despesas que, de fato, não vieram a ser arrecadas pelo ente federativo.

64. Deste modo, conforme verificou-se, foram abertos créditos adicionais sem a devida existência de recursos disponíveis, que deveriam ser provenientes de excesso de arrecadação não comprovado.

65. Do exposto, o Ministério Público de Contas concorda com a Secex e mantém a irregularidade FB03 com recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo municipal para que se abstenha de abrir crédito adicional sem comprovação da existência do recurso correspondente, conforme dita os arts. 167, II e V, da CFRB/88 e 43, §3º da Lei 4.320/64.

2.6. Avaliação das políticas públicas

2.6.1. Educação

66. O resultado da avaliação total apurada para as políticas públicas de educação, no exercício de 2017, foi de **5,0**, demonstrado que o Município piorou em relação ao exercício de 2016, onde obteve o escore 6,2.

67. Em relação ao seu próprio indicador, o Município piorou nos indicadores de taxa de abandono até o 5º ano do ensino fundamental e proporção de escolas



municipais com nota na prova Brasil em matemática e português (5º ano) inferior a média nacional.

68. Em relação a média do Brasil, teve piora na taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos) e taxa de abandono – rede municipal – até a 4ª Série/5º ano EF.

69. Desta feita, diante do resultado constatado, faz-se necessário a recomendação ao gestor para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da educação do município, e que efetivamente seja executado, a fim de melhorar o quadro de indicadores que se apresentaram, no exercício de 2017, com desempenho inferior ao apresentado em 2016, objetivando, também, constante aperfeiçoamento dos demais.

2.6.2. Saúde

70. O índice total apurado para as Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2017, foi **7,0**, o que significa uma melhora em relação ao exercício de 2016, que foi de 6,0.

71. O Município teve piora nos seguintes índices: proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; taxa de internação por IRA em menores de 5 anos; taxa de mortalidade por doença do aparelho circulatório; taxa de detecção de hanseníase; razão de exames citopatológicos cérvico - vaginais em mulheres de 25-59 anos; taxa de incidência de dengue e incidência de tuberculose em todas as formas.

72. Desta feita, diante do resultado apresentado, faz-se necessário recomendar ao gestor para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro de indicadores que registraram resultados inferiores à média nacional.



2.7. Observância do princípio da transparência

73. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que as contas apresentadas pela 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.

74. Verifica-se, também, que foram realizadas as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA, conforme o art. 48 da LRF, e para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, art. 9º, §4º, da LRF.

75. Contudo, foi apontada a **irregularidade NB06**:

1.1) Não foram disponibilizados recursos orçamentários para o funcionamento dos conselhos municipais de saúde, educação e do FUNDEB.

76. O gestor alegou que a Administração municipal não criou projeto/atividade destinado ao Conselho, mas atendeu às necessidades dos conselheiros, realizando adiantamentos de recursos para o treinamento e capacitação dos mesmos. No mais, afirmou que a dotação orçamentária para os conselhos estabelecidos nas contas de 2016 só foram sair no final do ano de 2017.

77. A equipe de auditoria manteve a irregularidade. Apontou que foram gastos R\$ 171.776,07 com manutenção do Conselho Tutelar, não sendo destinada qualquer dotação para o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, do FUNDEB e de Saúde.

78. Este órgão de contas concorda com a Secex. O Poder executivo municipal não disponibilizou recursos orçamentários para o funcionamento de referidos Conselhos, inviabilizando assim, o papel da população junto à administração pública municipal para formular e implementar políticas públicas, infringindo, assim, os arts. 198, III e 204 da Constituição Federal.



79. Assim, o Ministério Público de Contas opina pela **manutenção da irregularidade NB06**, recomendando-se ao Poder Legislativo Municipal de Canabrava do Norte que determine à atual gestão que inclua na lei orçamentária a previsão de recursos orçamentários para o funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação e do FUNDEB.

2.8. Índice de Gestão Fiscal

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

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

81. Os municípios avaliados são classificados da seguinte maneira:

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

82. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM de Canabrava do Norte foi de **0,38, recebendo nota D (Gestão Crítica)**, o que lhe resultou na **77ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

83. Ressalta-se que o IGFM piorou em relação ao exercício de 2016, o qual obteve 0,44 pontos.

2.9. Da Câmara Municipal

84. No que tange aos repasses ao Poder Legislativo, a Secex constatou que nos meses de agosto, outubro, novembro e dezembro, o repasse do duodécimo não



ocorreu até o dia 20 de cada mês, configurando a **irregularidade AA05**.

85. O gestor alegou em sua defesa que o governo do Estado de Mato Grosso atrasou os repasses da Secretaria Estadual de Saúde e da Secretaria Estadual de Educação, além de não cumprir com os repasses de ordem constitucional, gerando, assim, sérios problemas financeiros aos municípios mato-grossenses. Afirmou, ainda, que efetuou os repasses no mês de referência, ainda que em atraso.

86. A Secex manteve a irregularidade, afirmando que não obstante à natureza do assunto tratado, não lhe cabe acolher aspectos subjetivos, mas apontar o descumprimento da norma constitucional.

87. Este Ministério Público de Contas concorda com a Secex. Importante registrar que o dispositivo constitucional é claro ao determinar que o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo deverá ocorrer até o dia 20 de cada mês (art. 168, Constituição Federal).

88. À vista do disposto, falhas na coordenação e planejamento da administração pública não se mostram aceitáveis para o cometimento do descumprimento constitucional. Entretanto, embora configurado o atraso em quatro repasses, verifica-se que estes ocorreram por poucos dias e sempre efetuado dentro do mês de competência.

89. Entretanto, mostra-se necessária **recomendação ao Poder Legislativo, para que recomende ao Poder Executivo para que a Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte realize o repasse ao Poder Legislativo até o dia 20 do respectivo mês, devendo ser tal prazo antecipado quando o dia 20 coincidir com dia não útil, sábado, domingo ou feriados, em respeito ao art. 29-A, §2º, II, da Constituição Federal.**

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global.



90. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que, nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2016 (Processo nº 82368/2016), este Tribunal de Contas opinou (Parecer Prévio 107/2017) pelas seguintes recomendações, as quais foram objeto de acompanhamento pela equipe de auditoria na presente análise (Doc. nº 102702/2018, fls. 40 e 41):

Recomendação	Situação Verificada
1) observe a disponibilidade financeira dos dois últimos quadrimestres do mandato e analise a possibilidade de contração de despesas e sua consequente quitação no final do exercício, visando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, bem como que se abstenha de inscrever restos a pagar não processados em valor superior à disponibilidade financeira existente, em atendimento aos artigos 42 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000);	Não aplicável no exercício de 2017.
2) adote medidas preventivas e corretivas de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas, em atendimento ao disposto nos artigos 1º, § 1º; 4º, I, "b"; e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência no déficit de execução orçamentária;	Não cumpriu, pois houve déficit de execução orçamentária.
3) ao abrir crédito adicional com base em excesso de arrecadação originada de convênios firmados durante o exercício, observe os ditames do artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 43/2008; de igual modo, que especifique corretamente na lei que altera o orçamento o convênio que justifica a abertura do crédito, informando seus dados, tais como concedente, valor, data e o objeto; por fim, ao utilizar recursos próprios na contrapartida municipal, que demonstre documentada e fundamentadamente a tendência de aumento da arrecadação, com base nos 12 meses anteriores à data de abertura do crédito;	Não cumpriu, pois em 2017 foram editadas as leis 761/2017 e 762/2017 com essas falhas.
4) inclua na lei orçamentária a previsão de recursos orçamentários para o funcionamento dos conselhos municipais de saúde, de educação e do FUNDE	Não cumpriu, pois não foram incluídas tais dotações na lei orçamentária
5) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação à Média Brasil, objetivando melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de	As políticas públicas foram analisadas realizadas no corpo do relatório.



cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); b) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); e, c) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015);	
6) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação ao seu próprio desempenho, destinando-se a melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); b) Taxa de mortalidade infantil (2014); e, c) Taxa de detecção de hanseníase (2015);	
7) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação à Média Brasil, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); b) Taxa de mortalidade infantil (2014); c) Taxa de detecção de hanseníase (2015); e, d) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2015).	

91. Desta feita, 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 o **déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 167.947,27**.

92. Em complementação, convém mencionar o não cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados com despesas do pessoal pela Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte.

93. Os escores examinados para avaliação das políticas públicas não foram satisfatórias. Em relação a educação o escore piorou em relação ao exercício de 2016, recebendo nota 5.

94. Reforça-se aqui a **recomendação ao gestor para que se atente ao**



desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados abaixo da média nacional e do seu próprio desempenho em comparação ao exercício anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino em Canabrava do Norte, além de aplicar as receitas vinculadas de saúde e educação, conforme instituído na Constituição Federal da República.

95. No que concerne à observância do **princípio da transparência**, ressalta-se que a gestão tornou públicas as peças orçamentárias de planejamento, o cumprimento das metas fiscais, as contas anuais e os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal, cumprindo efetivamente com suas obrigações.

96. Contudo, em relação ao Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM, verifica-se que o município obteve Nota D, ou seja, apresentou uma **GESTÃO CRÍTICA**.

97. Com relação as irregularidades (item 1. AA04 Limites Constitucionais/Legais Gravíssima, subitem 1.1 e 1.2; item 2. AA05 Limites Constitucionais/Legais Gravíssima; item 3. DA02 Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima, subitem 3.1; item 4. FB03 Planejamento/Orçamento Grave, subitem 4.1; item 5. FB05 Planejamento/Orçamento Grave, subitem 5.1 e item 6. NB06 Diversos Grave, subitem 6.1, consideramos que somente o subitem 1.2 da irregularidade AA04 foi sanada e que as razões defensivas das demais demonstraram-se insuficientes para elidir a responsabilidade arguida.

98. Foi verificada a ocorrência de irregularidades (item 3. DA02 Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima, subitem 3.1 e item 4. FB03 Planejamento/Orçamento Grave, subitem 4.1), que estão relacionadas à má gestão e execução dos recursos orçamentários, assim como das normas de direito financeiro que disciplinam a matéria, que gerou tanto a ocorrência de déficit na execução, quanto a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente. **Portanto, recomendamos ao Poder Legislativo municipal que determine que o Chefe o Poder Executivo municipal que observe a imperatividade das normas dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei n. 4.320/64.** Tal situação pode causar grave desequilíbrio das contas públicas,



comprometendo os exercícios subsequentes, o que demanda uma análise e cumprimento das regras contábeis e de direito financeiro, para não comprometer o resultado da atividade finalística da administração pública.

99. **Sobre a irregularidade AA05 Limites Constitucionais/Legais Gravíssima, mostra-se necessária recomendação ao Poder Legislativo, para que recomende ao Poder Executivo para que a Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte realize o repasse ao Poder Legislativo até o dia 20 do respectivo mês, devendo ser tal prazo antecipado quando o dia 20 coincidir com dia não útil, sábado, domingo ou feriados, em respeito ao art. 29-A, §2º, II, da Constituição Federal.**

100. **Quanto a irregularidade NB06, recomenda-se ao Poder Legislativo Municipal de Canabrava do Norte que determine à atual gestão que inclua na lei orçamentária a previsão de recursos orçamentários para o funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação e do FUNDEB.**

101. **Pela irregularidade FB05, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte que limite monetariamente os créditos adicionais quando autorizados, respeitando-se o art. 167, VII, da Constituição Federal.**

102. **E em relação a irregularidade AA04, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte que respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF.**

103. **Assim, em razão da manutenção das irregularidades gravíssimas AA04, AA05 e DA02 e das possíveis consequências para a educação pública e seus usuários no município e o flagrante desrespeito às normas dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministério Público de Contas entende pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas, mostrando-se necessária recomendar ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Poder Executivo que promova as medidas necessárias à busca pelo equilíbrio financeiro, promovendo o adequado controle sobre às finanças públicas, bem como pela aplicação dos percentuais constitucionais de receita na saúde e educação, de forma a**



não prejudicar os usuários dos serviços públicos daquela municipalidade.

104. Diante das razões expendidas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas da Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte, a manifestação do Ministério Público de Contas encerra-se com o **parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo.**

4. CONCLUSÃO

105. 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 Canabrava do Norte**, referentes ao **exercício de 2017**, sob a gestão do **Sr. João Cleiton Araújo de Medeiros**, 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) pelo saneamento da irregularidade AA04, item 1.2;

c) pela **recomendação** ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados abaixo da média nacional e do seu próprio desempenho em comparação ao exercício anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino em Carlinda;

d) pela **recomendação** à atual gestão que promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da



população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal de Contas;

e) pela recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, 1, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que:

e.1) quanto a **irregularidade AA05** realize o repasse ao Poder Legislativo até o dia 20 do respectivo mês, devendo ser tal prazo antecipado quando o dia 20 coincidir com dia não útil, sábado, domingo ou feriados, em respeito ao art. 29-A, §2º, II, da Constituição Federal;

e.2) quanto a **irregularidade AA04**, que respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF;

e.3) quanto a **irregularidade FB05**, que limite monetariamente os créditos adicionais quando autorizados, respeitando-se o art. 167, VII, da Constituição Federal;

e.4) quanto a **irregularidade NB06**, que inclua na lei orçamentária a previsão de recursos orçamentários para o funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação e do FUNDEB;

e.5) quanto à **irregularidade FB03** para que observe os ditames dispostos nas leis de regência financeira dos entes da Federação – LC 101/2000 e Lei nº 4.320/64, de modo a obedecer os preceitos normativos que disciplinam a abertura de créditos adicionais;

e.6) quanto à **irregularidade DA02** que proceda ao cauteloso cuidado na aplicação dos recursos e consolidação das despesas, de forma a não perturbar o necessário equilíbrio financeiro das contas públicas, incorrendo em novo déficit orçamentário.

É o Parecer.



Ministério Público de Contas, Cuiabá, 7 de novembro de 2018.

(assinatura digital¹)
Gustavo Coelho Deschamps
Procurador de Contas

1. 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.