

PROCESSO Nº : 35882/2014
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA
PROCEDÊNCIA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA
GESTOR : JOSÉ ANTÔNIO DE ALMEIDA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL/2014
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

RAZÕES DO VOTO

No ordenamento jurídico brasileiro, a competência constitucional e legal para emitir parecer prévio nas Contas Anuais de Governo, encontra-se prevista no art. 71, inciso I da Constituição Federal, art. 47, inciso I da Constituição Estadual, no artigo 26 da Lei Complementar 269/2007 e no artigo 176, § 3º da Resolução nº 14/2007. Dessa forma, compete ao Tribunal de Contas/MT, nestes autos, à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal respectiva.

O Tribunal de Contas na apreciação das Contas Anuais de Governo considerará o comportamento do Executivo Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção, e controle das políticas públicas.

A Resolução Normativa Nº 10/2008, em seu art. 5º, § 1º, alíneas “a” a “e”, orienta no seguinte sentido:

Art. 5º - As deliberações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso sobre as contas anuais de governo e sobre as contas anuais de gestão são independentes entre si, cada uma delas referindo-se à sua matéria específica.

§ 1º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;*
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;*
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes*

orçamentárias;

d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.

Em atenção aos princípios constitucionais e administrativos da motivação das decisões administrativas e da persuasão racional do julgador, pontuo as seguintes razões de meu convencimento acerca das 03 (três) impropriedades remanescentes na presente conta anual de governo da Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia, exercício 2014, sob a gestão do Sr. José Antônio de Almeida.

Inicialmente, passo à análise das irregularidades.

1) 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).

1.1) Déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 617.768,53, contrariando o art. 169 da Constituição Federal. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO);

O gestor contestou o apontamento, argumentando que a equipe técnica analisou tão somente a “receita x despesa”. Alegou que não deixou de atender o princípio do equilíbrio de fluxo de caixa, visto existem repasses constitucionais registrados em “créditos a receber”, cujas despesas, empenhadas em 2014, seriam liquidadas no exercício de 2015.

Nesse sentido, citou a Resolução Normativa TCE/MT nº 11/2009, que trata da adoção do regime de competência para o registro das transferências constitucionais, legais e voluntárias. Também apresentou definição dos princípios da competência e da continuidade e, com fundamento nesses argumentos, apresentou novo cálculo do resultado da execução orçamentária incluindo o valor de R\$ 4.704.442,56 relativo aos créditos a receber. Além disso, demonstrou a composição dos valores registrados nessa conta contábil, conforme balancete de verificação constante na fl. 06 do Malote_digital_168793_2015_01.

Por fim, citou o item 9 da Orientação Normativa nº 04/2012 do Comitê Técnico do TCE/MT, que trata das diretrizes para apuração do Resultado da Execução Orçamentária, no qual a penalização do gestor ficou afastada quando o déficit for decorrente de atraso ou não recebimento de transferências constitucionais, legais e voluntárias.

Assim, o gestor pede o saneamento do apontamento.

A Equipe Técnica preliminarmente ressaltou que foram juntados comprovantes de recebimento das receitas inscritas em “créditos a receber”, para informar que o fato de existirem valores registrados em “créditos a receber”, por si só não afastaria a irregularidade, já que é indispensável comprovar o atraso ou não recebimento dos repasses referentes a despesas empenhadas no exercício.

Que, além de comprovar o atraso das transferências, é necessário relacionar todos empenhos realizados no exercício, demonstrando sua vinculação aos recursos que não foram recebidos em 2014.

Que, com relação à receita do FPM, ITR e ICMS cumpre destacar que se trata de repasse regular, pois o ingresso dessas transferências sempre ocorre *a posteriori*.

Que, para considerar como receita do exercício de 2014 os ingressos ocorridos em 2015 relativos a dezembro/2014, seria necessário excluir os ingressos de janeiro/2014 relativos à competência de dezembro/2013.

Que a Resolução Normativa nº 11/2009 é clara ao estabelecer que o regime de competência para as transferências só produzirá efeito no sistema patrimonial, uma vez que *“o efetivo ingresso do recursos será registrado mediante a baixa do direito a receber (ativo) em contrapartida à conta caixa/banco e, a execução orçamentária, por meio das contas de controle próprias”* (art. 1º, § 5º).

Concluiu a Equipe que, no sistema orçamentário, o registro da arrecadação ocorrerá no momento do efetivo ingresso da receita, conforme determina o art. 35, inc. I, da Lei nº 4.320/64 (regime de caixa), razão porque não procedem os argumentos de defesa quanto as transferências do FPM, ITR e ICMS.

No que se refere aos Programas da Saúde (transferências da União e do Estado), informou a Equipe que, embora tenha sido constatado o atraso de alguns repasses, não foi possível identificar quais dos empenhos de 2014 teriam sido pagos em 2015 por conta desses recursos, já que a relação de restos a pagar “pagos” (fls. 49 a 54 do Malote_digital_168793_2015_01) não apresentou elementos suficientes para verificar essa vinculação entre receita e despesa.

No que diz respeito aos convênios, constatou-se a necessidade de realizar ajustes (deduções) tanto na despesa, como na receita.

Diante de novas constatações, a Equipe apresentou novo cálculo do resultado da execução orçamentária, como segue:

Descrição	Valor
Receita Arrecadada (excluído o resultado do RPPS)	30.297.806,13
(-) Ajuste na receita	1.237.055,99
(=) Subtotal - A	29.060.750,14
Despesa Realizada (excluído o resultado do RPPS)	30.915.574,66
(-) Ajuste na despesa	219.756,57
(=) Subtotal - B	30.695.818,09
Resultado da Execução Orçamentária (A-B)	-1.635.067,95

Assim, concluiu a Equipe que, mesmo que fosse considerado o valor total dos recursos de Programas da Saúde - transferências da União e do Estado (R\$ 595.886,34), sem os devidos ajustes na receita ou despesa, o déficit orçamentário permaneceria.

Instado a apresentar alegações finais, a defesa contestou novamente a equipe de auditoria do TCE, principalmente com o novo cálculo elaborado, alegando que não foram considerados os valores dos créditos a receber de nenhuma fonte de recurso, o superávit financeiro do exercício anterior, e ainda foram acrescidos ajustes na receita e de despesas, que no entendimento deles não está correto, pois está deduzindo da receita orçamentária propriamente arrecadada, resultando numa execução orçamentária de R\$ -617.768,53 para o valor de R\$ -1.635.067,95, bem superior daquilo que foi apontado pela equipe no relatório preliminar. Elaboraram demonstrativo onde o município não apresentou déficit, mediante os créditos a receber registrados na contabilidade no valor de R\$ 4.704.442,56 e que foram apresentados na defesa:

item	Descrição	Valor
(A)	Total Valor Arrecadado	32.478.927,07
(B)	(+)Créditos a receber oriundos de repasses de transferências Constitucionais + convênios(cópia anexo)	4.704.442,56
(C)	(-)Receita RPPS	2.181.120,94
(D)	Subtotal (A) +(B) -(C)=	35.002.248,69
(E)	(-) Despesas Consolidada - Empenhadas	30.915.514,66
Total	(D)-(E)=Saldo (superávit)	4.086.734,03

Demonstraram novo quadro, onde consideraram os recursos que possuem o empenho prévio, dos Créditos a Receber de Receitas com Recursos da Saúde, da União e do Estado cujo valor é de **R\$ 595.886,34**, mais os Créditos a Receber de Receitas com Transferências Regular **R\$ 569.150,95**, e mais o Superávit Financeiro do exercício anterior no valor de **R\$ 884.094,09**, obtendo o total de **R\$ 1.500.526,44**, que uma vez

subtraído do Déficit Orçamentário apurado, no valor de **R\$ 617.768,53**, obteve um saldo positivo (**superávit**) no valor de **R\$ 882.757,91**.

Assim, os Créditos a receber de Receitas com Recursos da Saúde, da União e do Estado juntamente com a relação dos empenhos a pagar:

Créditos a Receber de Receitas com Recursos da Saúde, da União e do Estado	
RECURSO	VALOR
Programa SUS - Farmácia Básica	4.784,23
Programa SUS - PAB Fixo	25.209,33
Programa SUS - Saúde Bucal	20.070,00
Programa SUS - PSF	84.865,00
Programa SUS - PACS Ag. Com	64.896,00
Programa SUS - MAC Med e Alta	123.869,41
Programas Saúde - Estado	272.192,37
Total Créditos a Receber Saúde ->	595.886,34

O Ministério Público de Contas entendeu que razão assiste à equipe auditora, pelos seguintes argumentos:

“(...) Dessa maneira, há que se observar que o fato de existirem valores registrados em “créditos a receber”, por si só não afastaria a irregularidade, já que é indispensável comprovar o atraso ou não recebimento dos repasses referentes à despesas empenhadas no exercício.

39. Assim, insta esclarecer que além de comprovar o atraso das transferências, seria necessário relacionar todos empenhos realizados no exercício, demonstrando sua vinculação aos recursos que não foram recebidos em 2014.

40. Contudo, a gestão não comprova o atraso das transferências, relacionando com todos empenhos realizados no exercício, com sua vinculação aos recursos que não foram recebidos em 2014, de maneira que a irregularidade merecer ser mantida.”

Concordo com a equipe auditora e com o Ministério Público de Contas.

Afinal, a defesa não foi capaz de provar que os empenhos foram relacionados aos recursos que não foram repassados.

Para ser atenuada a irregularidade, seria necessário que o gestor comprovasse que contraiu e empenhou obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso, o que não ocorreu.

De acordo com a Resolução Normativa 43/2013:

“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.” (Grifei)

Os documentos apresentados por ele, a meu ver, são insuficientes para regularizar a situação.

Observa-se, também, no mesmo Relatório Técnico, na análise do Balanço Financeiro, que o Município já apresenta um risco de endividamento público, uma vez que não há disponibilidade financeira suficiente para honrar os compromissos com os restos a pagar inscritos e demais obrigações vinculadas.

O Relatório Técnico Preliminar apontou que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há apenas R\$ 0,88 de disponibilidade financeira, portanto, foi constatada insuficiência financeira da ordem de R\$ 428.339,00. Assim, o município de São Félix do Araguaia não dispõe de recursos financeiros suficientes para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar, evidenciando um risco de endividamento público.

Por essas razões, entendo que a irregularidade deve ser mantida, na medida em que, efetivamente, houve déficit de execução orçamentária.

Entretanto, deve-se relativizar a gravidade da irregularidade considerando que o Município não recebeu valores referentes a recursos federais e estaduais suficiente para afastar o déficit.

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: Ausência de cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Câmara Municipal, contrariando o artigo 9º, §4º, da LRF. - Tópico – 5.8.1. Audiências públicas;

2.2: Ausência de comprovante de publicação para convocação de audiência pública na fase de elaboração do projeto da LOA e ausência de comprovação da realização da audiência pública (art. 48 LRF e art. 44 e art. 4º, inc. III, "f", da Lei nº10.257/2001). - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas.

Na oportunidade do contraditório e ampla defesa, o gestor dissentiu das falhas apontadas, informando que:

No tocante à ausência de cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Câmara Municipal (subitem 2.1), justificou que as contas foram prestadas aos munícipes junto com apresentação da LOA para o exercício de 2015 e apresentou o edital convocatório nº 11/2014 para participação dos munícipes na audiência pública.

Com relação à ausência de comprovante de publicação para convocação de audiência pública na fase de elaboração do projeto da LOA e ausência de comprovação da realização da audiência pública (item 2.2), publicou o edital de convocação da audiência pública na fase de elaboração do projeto da LOA de 2015, colacionando o documento à defesa apresentada.

A Equipe Técnica manteve a irregularidade do **subitem 2.1.**, tendo em vista que o gestor apresentou o edital de convocação da audiência pública na fase de elaboração do projeto da LOA referente ao exercício de 2015, e o subitem refere-se a apontamento diverso – ausência de cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Câmara Municipal, deixando de cumprir o artigo 9º, §4º, da LRF.

No tocante ao subitem 2.2., concluiu a Equipe que o apontamento também deve ser mantido pois o gestor apresentou o edital nº 11/2014 de convocação da audiência pública na fase de elaboração do projeto da LOA de 2015 e a publicidade no Jornal Oficial Eletrônico nº 2084 de 21/10/14, contendo a mesma publicidade para discussão da proposta da LOA de 2015.

Nas alegações finais, a defesa sustentou que as audiências públicas relativas aos cumprimentos das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Câmara Municipal foram todas realizadas e devidamente publicadas conforme edital de convocação audiência pública 11/2014 em conjunto com a audiência pública na fase de elaboração do projeto da LOA, razão pela qual pediu o afastamento da irregularidade.

De acordo com o parecer ministerial a defesa faz justificativa apresentando documento que não se relaciona com a irregularidade, uma vez que o gestor apresentou o edital de convocação da audiência pública na fase de elaboração do projeto da LOA referente ao exercício de 2015, e o subitem refere-se a apontamento diverso – ausência de cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Câmara Municipal, deixando de cumprir o artigo 9º, §4º, da LRF.

Concordo com a manutenção da irregularidade, eis que a documentação integral devida não foi enviada pelo gestor.

Apesar de a defesa haver comprovado parte das publicações, conforme reconhecido pela equipe auditora, faltaram alguns documentos relativamente à ampla divulgação das audiências públicas.

Posto isso, voto pela manutenção da irregularidade.

3) SANADO

4) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

4.1) A Lei Orçamentária não dispõe sobre as matérias definidas na legislação: ausência da programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, renúncia de receitas e dos anexos IV a VIII, contrariando o art. 8º e 14 da LRF. - Tópico - 4.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;

4.2) Ausência do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia e do demonstrativo de medidas de compensação de renúncia de receitas, conforme disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal e art. 5º II da LRF. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA.

O gestor alegou que por um lapso de sua equipe técnica os demonstrativos não foram encaminhados ao TCE/MT. Assim, encaminhou o “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” e “o demonstrativo de medidas de compensação de renúncia de receitas” (fls. 21 a 24 do Malote_digital_168793_2015_01).

A Equipe Técnica informou que os documentos encaminhados não são suficientes para sanar o apontamento uma vez que o demonstrativo regionalizado não apresenta medidas efetivas de compensação. Argumentou, também, que o demonstrativo de medidas de compensação de renúncia de receitas também não apresenta qualquer medida de compensação para os valores previstos no demonstrativo em questão e a mera informação de que houve a previsão da renúncia da receita na LOA e de que não afetará a meta fiscal não é suficiente para cumprir o disposto na LRF, já que devem ser informadas as medidas de compensação. A Equipe ainda ressaltou que não foram apresentados os seguintes demonstrativos:

- a) Demonstrativo IV - Evolução do Patrimônio Líquido;*
- b) Demonstrativo V - Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;*
- c) Demonstrativo VI - Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS;*
- d) Demonstrativo VII - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita (encaminhado, porém incompleto);*

e) Demonstrativo VIII - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

Assim, sugeriu a manutenção do apontamento.

Nas alegações finais, o gestor reiterou os argumentos lançados na defesa.

De acordo com o Ministério Público de Contas o demonstrativo de medidas de compensação de renúncia de receitas não apresenta qualquer medida de compensação para os valores previstos no demonstrativo. Nesse contexto, a mera informação de que houve previsão da renúncia da receita na LOA, que não afetará a meta fiscal, não é suficiente para cumprir o disposto na LRF, porquanto devem ser informadas também as medidas de compensação necessárias.

Concordo com a equipe auditora e com o parecer ministerial, na medida em que a mera informação de que houve previsão da renúncia da receita na LOA, que não afetará a meta fiscal, não é suficiente para cumprir o disposto na LRF, porquanto devem ser informadas também as medidas de compensação necessárias.

Isso porque, o art. 165, § 6º da Constituição Federal prescreve que:

“§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

Ademais, a LRF preconiza que:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.” Grifou-se.

SÍNTESE CONCLUSIVA

Analisando estas contas, inicialmente, destaco que o Município de São Félix do Araguaia respeitou todos os limites constitucionais e legais, relacionados aos investimentos nas áreas de Saúde, Educação, repasse ao Legislativo e os gastos com pessoal, conforme exposto de forma detalhada no voto completo.

Ademais, apesar de ter ocorrido déficit de execução orçamentária, o Plenário desta Corte, ao julgar as Contas de Governo de Confresa, relativizou a gravidade dessa falha e não emitiu parecer prévio contrário, por relevar o fato de o Município não ter recebido valores referentes a recursos federais e estaduais suficiente para afastar o déficit, exatamente como neste caso acolhendo o voto vista do Conselheiro Antônio Joaquim (processo 3.298-0/2014, Parecer Prévio 135/2015-TP).

Desse modo, por uma questão de coerência e justiça aplico o mesmo entendimento para contrariar o parecer ministerial e sugerir a emissão de parecer prévio favorável.

Ressalto, por oportuno, que a equipe auditora e o parecer ministerial reconheceram que existem valores a receber, embora entendam que os atrasos deveriam estar conjugados à vinculação com os recursos que não foram recebidos.

Em relação a isso, registro que defendi, inicialmente, o entendimento técnico e ministerial no processo nº 3.298-0/2014, porém, após analisar o voto vista vencedor me rendi ao entendimento majoritário do Plenário.

Finalmente, as demais irregularidades não são fortes o suficiente para emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas ora analisadas.

VOTO

Diante dos fundamentos explicitados nos autos, **NÃO ACOELHO** o Parecer nº 7018/2015, da lavra do Procurador-geral Substituto de Contas, Dr. **WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**, e **VOTO** no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia, referentes ao exercício de 2014, sob a administração do Sr. José Antônio de Almeida, com **RECOMENDAÇÕES** ao Poder Legislativo Municipal de São Félix do Araguaia que emita determinações ao atual Prefeito no sentido de que:

1. cumpra, fielmente, as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal, especialmente no que diz respeito à transparência das contas públicas;

2. aperfeçoe as políticas públicas de educação, identificando os fatores que geraram indicadores ruins em relação à Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil; Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil; Proporção de Escolas Municipais com Nota.

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, novembro de 2015.

(Assinatura Digital disponível no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

Conselheiro **DOMINGOS NETO**

Relator