



PROCESSO Nº : 4.583-7/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO GARÇAS
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : CLAUDINEI SINGOLANO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 4.803/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO GARÇAS. IRREGULARIDADE CONSTATADA EM RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. MANUTENÇÃO DOS INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO EM NÍVEIS BAIXOS. BONS INDICADORES NA ÁREA DE SAÚDE. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Alto Garças** pertinentes ao exercício de 2017, sob a gestão do **Sr. Claudinei Singolano**.
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 da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.

5. Consta do Relatório Técnico Preliminar¹ que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em cumprimento à **Ordem de Serviço nº 8.402/2018**, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. Consta, ainda, do Relatório Técnico Preliminar a ocorrência de **uma irregularidades** atribuída ao Prefeito Municipal, assim descrita:

CLAUDINEI SINGOLANO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

1) 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).

1.1) Houve abertura de créditos adicionais por superávit financeiro no valor de R\$ 265.313,74, sem que houvesse ocorrido superávit no exercício anterior para essa fonte de recursos e R\$ 970.728,02 por excesso de arrecadação inexistente para a fonte 24. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

7. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi citado para apresentar defesa², oportunidade em que apresentou manifestação devidamente instruída com documentos³.

8. Diante dos fundamentos de defesa, a Secretaria de Controle Externo responsável emitiu o **relatório técnico conclusivo**⁴, por meio do qual sugeriu a

¹ Documento digital nº 136667/2018.

² Documento digital nº 136962/2018.

³ Ofício nº 175/2018/GAB/CS - Documento digital nº 162404/2018.

⁴ Documento digital nº 213787/2018.



manutenção da irregularidade previamente apontada.

9. Em atenção ao disposto no § 2º do art. 141 do Regimento Interno TCE/MT, o gestor foi notificado para a apresentação de alegações finais, tendo apresentado sua manifestação derradeira mediante o doc. digital nº 221986/2018.

10. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, da Resolução Normativa nº 14/2007.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

12. Ainda, com fulcro no art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

13. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

14. A Resolução Normativa nº 10/2008 estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu art. 5º, §1º, a referida Resolução Normativa estabelece que 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.

15. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.

16. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

17. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

18. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, 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, da Resolução Normativa nº 10/2008). São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

19. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de Alto Garças, relativas ao exercício de 2017, **reclamam emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação, porquanto a irregularidade identificada não é capaz de macular as contas apresentadas.**

20. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.1. Das irregularidades constatadas pela Equipe Técnica

1) 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).

1.1) Houve abertura de créditos adicionais por superávit financeiro no valor de R\$ 265.313,74, sem que houvesse ocorrido superávit no exercício anterior para essa fonte de recursos e R\$ 970.728,02 por excesso de arrecadação inexistente para a fonte 24. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

21. A equipe de auditoria realizou apontamento no **relatório técnico preliminar** consistente na abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, em ofensa ao disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/1964.

22. Segundo a equipe, houve abertura de créditos adicionais por **superávit financeiro** no valor de R\$ 265.313,74 (duzentos e sessenta e cinco mil trezentos e treze reais e setenta e quatro centavos), sem que houvesse ocorrido superávit no exercício anterior para essa fonte de recursos. Acrescenta que também houve abertura de créditos adicionais de R\$ 970.728,02 por **excesso de arrecadação** inexistente para a fonte 24.

23. Assim, realiza o seguinte detalhamento das inconsistências (doc. digital nº 136667/2018, fl. 11):



Créditos abertos com superávit inexistente:

Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação: R\$ 2.596,13

Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE: R\$ 12.624,26

Transferência de recursos do Estado para ações de Assistência Social: R\$ 250.093,35.

Créditos abertos com excesso de arrecadação inexistente:

Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social): R\$ 970.728,02.

24. Em sede de **defesa**, o gestor alega, acerca dos créditos adicionais abertos por **superávit financeiro**, que o art. 43, §2º, da Lei Federal nº 4320/1964 estabelece que a apuração do superávit financeiro se dá pela subtração entre o ativo e o passivo financeiro, deduzindo-se tão somente os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculados, sendo o superávit a diferença positiva e déficit a negativa.

25. Aduz, ainda, que o Quadro 3.2 das Contas Anuais do exercício de 2016 (Processo TCE/MT nº 77917/2016) apresenta saldos do Ativo Financeiro ao final do exercício de 2016 divergentes dos saldos iniciais do exercício de 2017 e que tal divergência se deu por uma inconsistência contábil no grupo, cuja correção foi solicitada à empresa responsável pelo fornecimento do software utilizado pelo município, a fim de se evitar novos apontamentos.

26. Já quanto aos créditos adicionais abertos por **excesso de arrecadação** da fonte 24, o defendente sustenta que o apontamento ocorreu devido à não liberação de recursos de convênio no exercício.

27. Colaciona a resposta à pergunta 430 do “Manual de perguntas frequentes e respostas ao jurisdicionado”, elaborado pelo TCE/MT, que estabeleceu que:

Poderá ser aberto crédito adicional indicando, como fonte de recurso, o



excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação vinculada, a exemplo de receitas de convênios não previstos ou insuficientemente estimados no orçamento" e que "essa possibilidade existe, mesmo quando o excesso não se refletir na receita total arrecadada, desde que se atenda ao objeto da vinculação e que se adotem as providências para garantir o equilíbrio financeiro.

28. Junta decreto de excesso de arrecadação e cópia do extrato de convênio com o Governo Federal.

29. Aduz que a irregularidade não causou prejuízo ao erário, tampouco restou demonstrada má-fé ou malversação de recursos públicos.

30. No **relatório técnico conclusivo**, diante das alegações de defesa de que haveria erro na análise da situação financeira por fonte, a unidade técnica realizou nova análise dos dados apresentados pelo sistema Aplic, concluindo que as diferenças entre os saldos de superávit/déficit das fontes 01, 15 e 43 (indicadas no relatório técnico preliminar) e o valor dos créditos adicionais abertos apresenta os seguintes valores (Quadro 1 do relatório técnico conclusivo):

Quadro 1 – Diferença entre o saldo de superávit/déficit financeiro e o valor dos créditos adicionais abertos por superávit financeiro

FONTE	DESCRIÇÃO DA FONTE DE RECURSO	SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO – EXERCÍCIO ANTERIOR	CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO	DIFERENÇA
01	01 – Receitas de impostos e da Transferência de Impostos - Educação	132.883,29	147.344,47	-14.461,18
15	15 – Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE	176.942,21	12.624,26	164.317,95
43	43 – Transferência de Recursos do Estado para Ações de Assistência Social	30.385,00	280.478,35	-250.093,35

31. Diante disso, a equipe conclui que não havia saldo de **superávit financeiro** para abertura de créditos adicionais nas Fontes 01 e 43, sendo a



insuficiência de saldo nessas fontes no valor de R\$ 264.554,53 (duzentos e sessenta e quatro mil quinhentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e três centavos).

32. No que toca à abertura de créditos adicionais abertos por **excesso de arrecadação** da fonte 24, a unidade instrutiva salientou que a própria defesa reconhece que não houve excesso de arrecadação dessa fonte, devido à não confirmação de repasses de convênios.

33. Nas **alegações finais**, o gestor mais uma vez questiona o cálculo levado a efeito pela unidade instrutiva destacando que sua apuração encontrou o montante de R\$ 144.748,34 (cento e quarenta e quatro mil setecentos e quarenta e oito reais e trinta e quatro centavos) como fonte 01 para abertura de créditos adicionais.

34. No que tange aos créditos adicionais abertos por superávit financeiro da fonte 43, o defendente sustenta que ocorreu equívoco na elaboração do decreto de abertura, quando o correto seria por excesso de arrecadação e anulação de dotação oriunda de transferência de convênios do Governo do Estado de Mato Grosso.

35. Acrescenta que não se trataria da irregularidade FB03 e sim da CB02, decorrente de registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, uma vez que as fontes elencadas pela equipe técnica apresentaram registros orçamentários negativos.

36. No que toca à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação na fonte 24, no valor de R\$ 970.728,02 (novecentos e setenta mil setecentos e vinte e oito reais e dois centavos), a defesa repete a orientação trazida em Manual do TCE/MT e juntada à defesa, além de se referir ao Acórdão TCE/MT nº 3.145/2006 e Consulta respondida no âmbito do TCE/MG, ambos relativos à possibilidade de indicação do excesso de arrecadação em fonte vinculada, ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada.

37. **O Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento da unidade instrutiva em sua integralidade.**

38. De início, convém mencionar que as normas de administração financeira vigentes admitem as seguintes espécies de fontes de recursos aptas a



serem utilizadas para abertura de créditos adicionais: os recursos provenientes de excesso de arrecadação; o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e a receita de operações de crédito autorizadas.

39. É fato que a execução orçamentária demanda certos ajustes, os quais são implementados durante o exercício mediante a abertura dos créditos adicionais, uma vez que é impraticável a perfeita previsão de todas as despesas e receitas que se sucederão no exercício posterior. No entanto, tais ajustes devem seguir a rigor a legislação financeira vigente.

40. Assim, quando da utilização de qualquer dessas fontes de recursos para abertura de crédito adicional, deve-se observar se há previsão constitucional ou legal que vincule os recursos à finalidade específica, hipótese na qual a respectiva fonte de recursos somente poderá ser utilizada para abertura de crédito adicional que atenda ao objeto de sua vinculação. Tal regramento é imposto pelo parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, nestes termos:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

41. O “quadro demonstrativo de apuração de superávit financeiro” apresentado pela defesa não reflete com fidedignidade a situação financeira por fonte, haja vista que apresenta valores distorcidos da realidade.

42. Outrossim, vislumbra-se que a equipe de auditoria procedeu a uma nova análise minuciosa (Quadro 6.5 do relatório técnico conclusivo) dessa situação financeira, restando irrefutável que a abertura de créditos pelas fontes 01 (Receitas de impostos e da Transferência de Impostos – Educação) e 43 (Transferência de Recursos do Estado para Ações de Assistência Social), sob a justificativa de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, foi realizada em ofensa ao art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/1964.

43. Ademais, acerca da alegação de que há inconsistência no valor do



passivo financeiro para apuração do superávit/déficit, é de ressaltar que, de acordo com a Resolução Normativa nº 31/2014, o sistema APLIC é o meio oficial de prestação de contas dos jurisdicionados perante o TCE/MT, cabendo a estes efetuar a correta alimentação do sistema, e não podendo, portanto, alegar erro na inserção de dados para fins de afastamento do apontamento.

44. No que toca à abertura de créditos adicionais tendo o excesso de arrecadação como fonte, observa-se, conforme destacado pela unidade instrutiva, que o próprio gestor confirma que não houve excesso de arrecadação nesta fonte, em razão do não repasse de valores de convênios.

45. Além disso a posição do Tribunal de Contas do Estado é, já há algum tempo, informando que as apurações com a finalidade de viabilizar excesso de arrecadação devem ser feitas fonte a fonte. Veja-se a jurisprudência deste TCE-MT em relação ao assunto (Boletim de Jurisprudência):

14.3) Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação.

1.A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.É vedada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, sendo que, para se evitar essa prática, a gestão deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão adequados com a previsão ao longo do exercício e se as fontes de recursos, nas quais foram apurados os excessos, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários.

3.Caso se verifique que o excesso de arrecadação projetado para o exercício e já utilizado para abertura de crédito adicional não se concretizará, a gestão 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.

4.A diferença positiva entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, constatada durante o exercício, constitui fator atenuante da irregularidade caracterizada pela abertura de crédito adicional sem a concretização do excesso de arrecadação na respectiva fonte de recursos, desde que não configure desequilíbrio fiscal das contas públicas.

(Contas Anuais de Governo do Estado. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015-TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. processo nº 8.176-0/2014). (grifou-se)



46. Neste particular, a Corte de Contes possui entendimento, forjado na Resolução Normativa nº 43/2013, que 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.

47. Assim, em que pese a atenuante não tenha o condão de afastar a irregularidade em apreço, vislumbra-se que deve ser considerada na avaliação global das presentes contas.

48. Também entende-se plausível a recomendação ao Poder Legislativo Municipal que **determine** ao Chefe do Poder Executivo envide esforços para prevenir a abertura irregular de créditos adicionais, identificando corretamente a fonte a ser utilizada.

2.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

49. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 950/2013	Lei Municipal nº 1.065/2016	Lei Municipal nº 1.087/2016

50. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 36.753.268,62 (trinta e seis milhões, setecentos e cinquenta e três mil duzentos e sessenta e oito reais e sessenta e dois centavos). Deste valor, destinou-se R\$ 10.109.140,59 (dez milhões, cento e nove mil cento e quarenta reais e cinquenta e nove centavos) ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.



51. No decorrer da execução orçamentária, em razão da abertura de créditos adicionais efetuados com prévia autorização legislativa, por decreto do executivo e com a indicação dos recursos efetivamente existentes, o Orçamento final passou a ser de R\$ 43.257.241,22 (quarenta e três milhões, duzentos e cinquenta e sete mil duzentos e quarenta e um reais e vinte e dois centavos).

2.2.1. Do Balanço orçamentário

52. O balanço orçamentário envolve a análise do quociente da execução da receita, da despesa e da execução orçamentária. Com relação à execução da receita, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 1,037	
Valor previsto: R\$ 36.753.268,62	Valor arrecadado: R\$ 38.140.259,53

53. Já o quociente da execução despesa foi o seguinte:

Quociente de execução de despesa – 0,827	
Despesa autorizada atualizada: R\$ 43.257.241,22	Despesa realizada: R\$ 33.495.487,19

54. Por fim, temos o quociente da execução orçamentária, que é o seguinte:

Quociente de resultado da execução de orçamentária – 1,278	
Receita Orçamentária Arrecadada Ajustada: R\$ 43.149.701,88	Despesa Orçamentária Empenhada Ajustada: R\$ 33.760.800,93

55. Esse resultado indica que a receita arrecadada é maior do que a despesa realizada, o que demonstra a existência de superávit orçamentário de execução.

2.2.2. Dos restos a pagar



56. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 1.961.865,69 (um milhão, novecentos e sessenta e um mil oitocentos e sessenta e cinco reais e sessenta e nove centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 33.495.487,19 (trinta e três milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil quatrocentos e oitenta e sete reais e dezenove centavos).

57. Esse resultado indica que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, R\$ 0,058 foram inscritos em restos a pagar.

58. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), esse resultado indica que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 6,875 de disponibilidade financeira, o que demonstra excelente capacidade de adimplemento das obrigações de curto prazo.

2.2.3. Dívida Pública

59. O art. 3º, inc. II, da Resolução 40/2001, do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida (RCL). Segundo a equipe, em 2017 não havia dívida fundada no Município.

60. Já o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, define que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida. Com relação à dívida pública contratada no exercício, verifica-se que o município não realizou operações de crédito definidas na Resolução nº 43/2001.

61. Denota-se, ainda, que houve dispêndios da dívida pública no exercício analisado no montante de R\$ 156.185,74 (cento e cinquenta e seis mil cento e oitenta e cinco reais e setenta e quatro centavos), relativos a despesas realizadas com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a



valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

62. Verifica-se que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e 43/2001, ambas do Senado Federal.

2.2.4. Limites constitucionais e legais

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

Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	28,48%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	27,21%
Aplicação com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	72,80%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	43,24%

64. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Educação e Saúde, bem como observou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo.

2.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

65. 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 contido no subitem 4.1.4.1. de seu relatório preliminar.

66. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 43.257.241,22 (quarenta e três milhões, duzentos e cinquenta e sete mil duzentos e quarenta e um reais e vinte e dois centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 33.495.487,19 (trinta e três milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil quatrocentos e oitenta e sete reais e dezenove centavos), o que corresponde a **77,43%** da previsão orçamentária.

2.4. Avaliação das Políticas Públicas

2.4.1. Educação

67. Acerca das políticas públicas voltadas à educação e dos respectivos indicadores, o corpo técnico aduz que o município esteve **melhor que a média nacional em 04 (quatro) de 08 (oito) itens avaliados em 2017**. Houve resultado semelhante à Média Brasil no que diz respeito ao indicador Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil. Tais dados resultaram no **escore 6,2**, o mesmo alcançado no exercício anterior.

68. Em 2017, **destacou-se negativamente** a Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016) e a Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016), os mesmos indicadores avaliados negativamente nas contas anuais do exercício de 2016.

69. Portanto, em face dos maus resultados apresentados repetidamente pelo Município na área da educação quanto aos referidos indicadores, deve ser expedida recomendação ao gestor, pelo Poder Legislativo Municipal, para a adoção de providências necessárias ao aperfeiçoamento das políticas públicas no setor, em especial, voltadas à melhora dos índices desfavoráveis apontados pela unidade



técnica.

2.4.2. Saúde

70. Analisando-se as informações apresentadas e aferindo os índices que puderam ser aplicados ao Município, constata-se que esteve **acima da média nacional em 08 (quatro) dos 10 (dez) indicadores avaliados**, fato que se reflete na melhora do desempenho geral em relação exercício anterior, alcançando o escore de 8,0 em 2017.

71. Contudo, em 2017 **destacam-se negativamente** os seguintes itens: Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015) e Taxa de Detecção de Hanseníase (2016).

72. Importante frisar que as contas de governo têm a função precípua de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas.

73. Denota-se que, não obstante o cumprimento dos limites legais de recursos aplicados na educação e saúde, os resultados destas áreas precisam ser melhorados, fazendo-se necessário o aperfeiçoamento dos indicadores avaliados cujos índices de resultados demonstraram-se destoantes da média nacional.

74. É preciso que o projeto proposto seja factível, ou seja, possível de ser desenvolvido, e efetivamente concluído com êxito. Apresentar um planejamento apenas para cumprir formalidades, como é o caso dos autos, certamente não resultará em mudanças concretas.

75. Assim, justamente a partir do conhecimento da realidade e das expectativas de saúde e educação da população, que se torna possível a fixação das linhas prioritárias que devem se desenvolver e consolidar-se.

76. Assim sendo, visando a melhoria dos referidos resultados na área da saúde, devem ser expedidas **recomendações ao gestor para a adoção de providências necessárias ao contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas nesses setores.**



2.5. Observância do Princípio da Transparência

77. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram comprovadas a realização das audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA, em desatendimento ao que dispõe o art. 48, parágrafo único da LRF.

78. Apurou-se, também, que o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF. O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF.

79. Vislumbra-se, ademais, 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, conforme o art. 49 da LRF.

80. Já os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados, com a devida publicação nos termos do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

81. No que se refere aos Conselhos Municipais e Conselho Tutelar, observa-se que foram assegurados recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual.

82. Por fim, observou-se que as contas anuais de governo do Município, referentes ao exercício de 2017, foram encaminhadas a este Tribunal de Contas dentro do prazo legal.

2.6. Índice de Gestão Fiscal

83. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM⁵, cujo

⁵ Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT.



objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

84. O IGF é composto dos seguintes indicadores:

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

85. Os municípios 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)

86. Compulsando os autos, verifica-se que no exercício de **2017** o **Município de Alto Garças** teve em índice geral de 0,62, marca que o coloca na categoria de **Boa Gestão (nota B)** e em 40º lugar no ranking dos municípios de Mato Grosso.

87. Na comparação do resultado de 2017 com o do exercício anterior, contudo, constata-se que houve sensível piora no índice IGFM, saindo do índice de 0,76 para 0,62.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

88. Nada obstante a grave irregularidade de abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação com recurso inexistente ou saldo insuficiente na respectiva fonte, o *Parquet* de Contas entende que as Contas de Governo do Município de Alto Garças merecem a **emissão de parecer prévio favorável à aprovação**.



89. No caso, observa-se que houve no exercício de 2017, considerando as diversas fontes de recursos, Superávit Financeiro em 31/12/2016 no valor total de R\$ 5.534.034,02 (cinco milhões, quinhentos e trinta e quatro mil e trinta e quatro reais e dois centavos) e a soma dos Créditos Adicionais de 2017 totalizou R\$ 5.009.442,35 (cinco milhões, nove mil quatrocentos e quarenta e dois reais e trinta e cinco centavos), conforme consta da relação do relatório técnico conclusivo.

90. Considerando os fatos acima expostos nos autos, é de se concluir que o agente político, de maneira geral, foi diligente ao aplicar os recursos na área da educação e saúde obedecendo os percentuais mínimos constitucionais. Na mesma linha, vale destacar que as despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar nº 101/2000.

91. Contudo, é possível vislumbrar baixa efetividade na aplicação de tais recursos na área da educação, na medida em que os resultados apresentados continuam preocupantes, mormente quanto aos indicadores relativos às taxas de reprovação do ensino fundamental.

92. Observa-se, ainda, o bom desempenho no que se refere à gestão pública, o que refletiu diretamente na sua queda no ranking do Índice de Gestão Fiscal (IGFM).

93. Verifica-se que as contas de governo do Município prestadas desde o exercício de 2013 receberam parecer prévio favorável à aprovação pelo TCE/MT.

94. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2016 (Processo nº 77917/2016), esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio 85/2017-TP) favoravelmente à aprovação das contas, com a emissão das seguintes recomendações:

[...] recomendando ao Poder Legislativo de Alto Garças que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: 1) quanto à irregularidade CB 02 (item 2.1), atente-se quanto à destinação e vinculação dos recursos,



nos termos do parágrafo único do artigo 8º da LRF, a fim de não incidir em indisponibilidade de caixa por fonte de recursos; 2) quanto à irregularidade FB 03 (item 3.1), observe o dispositivo constitucional exposto no artigo 167, II e V, da CF/88, c/c o artigo 43, da Lei nº 4.320/1964; 3) promova o aperfeiçoamento 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; 4) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da 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 este Tribunal, por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação: a) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano (2015); b) Taxa de reprovação - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano (2015); c) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano (2015); e, d) Distorção idade-série - rede municipal - até a 4ª série/5º ano (2015); na saúde: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); b) Taxa de mortalidade infantil (2014); c) Taxa de incidência de dengue (2015); e, d) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2015); e, 5) faça constar explicitamente nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices; recomendando, ainda, ao Poder Legislativo Municipal que se inteire das recomendações específicas à educação e à saúde, para a implementação das medidas sugeridas no voto do Relator, bem como a consequente fiscalização das políticas públicas, se atendo, também, ao parecer do Ministério Público de Contas.

95. No que tange às irregularidades verificadas no **exercício de 2016**, vislumbra-se a reincidência da irregularidade classificada como FB03, decorrente da abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem a existência de recursos disponíveis.

96. Já em análise da situação atual em confronto com aquela verificada nas **contas de governo do exercício de 2015**, vislumbra-se que não houve reincidência em irregularidades.

97. Por fim, o Ministério Público de Contas entende ser de grande relevância para o desfecho das presentes Contas de Governo dar aqui destaque para os aspectos relevantes a serem aprimorados, evoluídos e efetivados no exercício seguinte:



Políticas Públicas de Educação e Saúde: O Município deixou a desejar em alguns indicadores da educação e da saúde.

Na Educação: O município apresentou desempenho pior que a média nacional em **dois** indicadores: Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016) e a Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016), os mesmos indicadores avaliados negativamente nas contas anuais do exercício de 2016.

Na Saúde: em **dois** indicadores o município apresentou desempenho abaixo da média nacional: Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015) e Taxa de Detecção de Hanseníase (2016).

98. Reforça-se aqui a sugestão para que o Poder Legislativo Municipal **recomende** ao gestor a atenção ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados abaixo da média nacional e ao seu próprio desempenho com relação ao ano anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino no Município.

99. Por tudo isso, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal, a manifestação deste *Parquet* de Contas encerra-se com o parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das presentes contas de governo.

3.2. Conclusão

100. 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) **opina:**

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Alto Garças, referentes ao exercício de 2017, sob a administração do Sr. Claudinei Singolano, 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 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 determine ao Chefe do Executivo** que:

b.1) observe o dispositivo constitucional exposto no artigo 167, II e V, da Constituição Federal c/c o artigo 43, da Lei nº 4.320/1964, evitando a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes;

b.2) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas de **saúde e educação**, 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 indicadores que se mostraram abaixo da média nacional ou apresentaram piora se comparados ao exercício anterior.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 13 de novembro de 2018.

(assinatura digital)⁶
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

⁶. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT