



PROCESSO	: 4.583-7/2017
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DE 2017
UNIDADE GESTORA	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO GARÇAS
RESPONSÁVEL	: CLAUDINEI SINGOLANO
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL

RAZÕES DO VOTO

87. Considerando a competência estabelecida nos §§ 1º e 2º, e *caput*, do art. 31¹ da Constituição da República, combinado com o inc. I do art. 210² da Constituição do Estado de Mato Grosso, com o inc. I do art.1º³ da Lei Complementar Estadual 269/2007 – Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e com o Art. 164 do Regimento Interno do TCE/MT, cabe a este Tribunal de Contas apreciar as Contas Anuais de Governo de 2017, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do município de **Alto Garças**, para fins de emissão de Parecer Prévio, a fim de dar efetivo cumprimento ao mandamento constitucional.

88. A análise segue, também, a orientação contida no artigo 5º, § 1º da Resolução Normativa 10/2008/TCE-MT, acerca da observância dos seguintes aspectos relativos às Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Municipal:

1 **Art. 31.** A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

2 **Art. 210.** O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio circunstanciado sobre as contas que o Prefeito Municipal deve, anualmente, prestar, podendo determinar para esse fim a realização de inspeções necessárias, observado:

I – as contas anuais do Prefeito Municipal do ano anterior serão apreciadas pelo Tribunal de Contas, dentro do exercício financeiro seguinte;

3 **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete: I. emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;

Art. 164. As contas anuais do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais deverão ser apresentadas nos prazos estabelecidos na Constituição do Estado ao Tribunal de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio, com os elementos e documentos estabelecidos neste regimento e em provimento do Tribunal.



*“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.”*

89. É válido destacar, ainda, que conforme tese acolhida por deliberação plenária nas Contas de Governo do Estado de MT, referentes ao exercício 2017 (processo n. 81710/2018), as recomendações exaradas por este Tribunal de Contas devem ser direcionadas ao Chefe do Poder Executivo e não ao Poder Legislativo.

90. Tudo com o devido respeito à natureza opinativa do parecer prévio, de modo a conferir máxima efetividade ao artigo 284-A, VIII, do RITCE-MT, que impõe dever às partes e a todos aqueles que participam de processo, junto a este Tribunal de Contas, de cumprir suas recomendações.

DO DESEMPENHO DA GESTÃO

91. O Município de **ALTO GARÇAS** apresentou os seguintes resultados:

I – DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

92. Na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, a Prefeitura Municipal aplicou o equivalente a **28,48%** da receita proveniente de impostos municipais e



transferências estadual e federal, **acima dos 25% previstos no art. 212, da Constituição da República – CR/88.**

93. Na **remuneração dos profissionais do Magistério**, utilizou-se o correspondente a **72,80%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, sendo, portanto, **superior aos 60% estabelecidos no inc. XII do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e do art. 22, da Lei Federal 11.494/2007.**

94. Nas **ações e serviços públicos de saúde**, foi aplicado o equivalente a **27,21%** dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos especificados no artigo 158 e alínea “b”, inciso I do artigo 159, e § 3º, todos da CR/88, c/c o inc. III do art. 77 do ADCT, **cumprindo assim o limite mínimo estabelecido de 15%.**

95. Na **despesa com pessoal do Executivo Municipal**, o total de **43,24%** da Receita Corrente Líquida, **dentro do limite máximo de 54%** fixado pela alínea “b”, do inc. III, do art. 20, da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

96. No **repasse ao Poder Legislativo** transferiu **5,60%** da receita base arrecadada no exercício anterior, inferior ao limite máximo permitido pela Constituição Federal, **que é de 7%**, conforme fixado no artigo 29-A da Constituição Federal.

II- DO DESEMPENHO FISCAL

97. Na **arrecadação das receitas orçamentárias**, a série histórica revela crescimento nos exercícios de 2014 a 2017, tendo as **receitas próprias** atingido, em 2017, o percentual de **12,86%** da receita total do Município, já descontada a contribuição ao FUNDEB.

98. Na **dívida ativa**, constato um aumento pregressivo do saldo no período de 2014 a 2017, apresentando neste último ano um considerável acréscimo de **27,48%** em relação ao ano de **2016.**



99. Por sua vez, a baixa da dívida ativa (recebimento e prescrição) foi de **37,83%** em 2017, bem superior aos **5,97%** de 2016.

100. Na **execução orçamentária**, comparando as **receitas arrecadadas ajustada com as despesas empenhadas ajustada**, excluídos os valores do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), verifica-se superávit no resultado orçamentário de **R\$ 9.388.900,95** equivalente a **21,76%** da receita.

101. No **resultado financeiro**, constata-se que o Poder Executivo Municipal apresentou **suficiência financeira** para saldar os compromissos de curto prazo, correspondente a **683,47%** sobre o total das obrigações, ou seja, dispõe de **R\$ 6,83** para cada **R\$ 1,00** de obrigações de curto prazo.

III – DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

102. Na **Educação**, o Município apresentou desempenho **superior** à média Brasil em **6** dos **8** indicadores avaliados, obtendo pontuação **6,2**, porém menor que a média estadual que é **6,5**.

103. Na **Saúde**, **superou** a média Brasil em **8 dos 10** indicadores analisados, atingindo, assim, pontuação **8,0**, maior que a média estadual que é **5,0**.

104. Ao **comparar** os resultados das médias divulgadas em **2017** com as de **2016**, em relação ao próprio desempenho, verifico que na **Educação** o Município manteve a média de **6,2** e na **Saúde** houve um acréscimo de **7,5** para **8,0**.

Indicadores	2014	2015	2016	2017
Educação	5,0	7,5	6,2	6,2
Média MT	7,5	7,5	6,0	6,5
Saúde	8,0	5,0	7,5	8,0
Média MT	4,0	4,0	5,0	5,0



105. Nesse sentido, após avaliar as tabelas de fls. 26 e 29 do Relatório Preliminar de Auditoria⁴ (doc. digital n. 136667/2018), e fls. 36/37 do Relatório de Voto das Contas Anuais Governo de **Alto Garças**, referentes aos indicadores da Educação e da Saúde do Município em comparação com as médias do Brasil, do Estado, e do próprio desempenho alcançado em 2016, chamo a atenção para os que apresentaram os piores resultados.

MUNICÍPIO 2017 X BRASIL	MUNICÍPIO 2017 X ESTADO	MUNICÍPIO 2017 X MUNICÍPIO 2016
EDUCAÇÃO: Taxa de Reprovação – Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); Taxa de Reprovação – Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF(2016)	EDUCAÇÃO: Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016); Distorção Idade-Série – Rede Municipal – Até 4ª Série/5º Ano EF (2016)	EDUCAÇÃO: Taxa de Reprovação – Rede Municipal – Até a 4ª Série /5º Ano EF (2016)
SAÚDE: Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015); Taxa de Detecção de Hanseníase (2016)	SAÚDE: Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015); Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016)	SAÚDE: Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015); Taxa de Internação Por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016); Cobertura – Imunizações: Pentavalente (2016)

106. Neste ponto, chamo atenção para o fato de que, na Educação, já há dados oficiais divulgados recentemente (30/08/18) pelo INEP⁵ sobre os resultados do

⁴ Relatório Preliminar de Auditoria – doc. digital n. 136667/2018.

⁵ Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=3777975>



IDEB e da Prova Brasil da rede pública municipal e estadual, ano-base 2017, os quais ainda serão parametrizados pelo TCE para novas comparações.

107. Um dado positivo para o Município que já é possível de ser constatado é que o IDEB series iniciais subiu de **5,6** para **5,9** e das séries finais de **4,1** para **4,7**.

108. Desse modo recomendo à autoridade política gestora a elaboração de um Planejamento Estratégico, com a definição de metas, estratégias, projetos e ações que visem aperfeiçoar e melhorar os resultados dos indicadores avaliados, especialmente aqueles com piores médias, de modo a possibilitar a implementação de medidas continuadas de redução das distorções aqui apresentadas.

IV - Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso – IGFM-MT/TCE

109. No que diz respeito ao **IGFM-MT/TCE**, criado por este Tribunal para avaliar o grau de qualidade da gestão fiscal, **Alto Garças** alcançou o resultado de **0,62**, superior à média estadual que é de **0,49**, e obteve **conceito B**, classificada como “**Boa Gestão**”, no entanto regrediu da **15ª** colocação para a **40ª** no ranking estadual, conforme evidenciado no seguinte quadro:

IGFM-MT/TCE - 2014 a 2017				
	2014	2015	2016	2017
Média MT	0,54	0,58	0,59	0,49
Alto Garças	0,49	0,5	0,76	0,62
Classificação	C	C	B	B
Ranking Estadual	98ª	110ª	15ª	40ª

Fonte: Site TCE/MT (IGFM-MT/TCE) Atualizado em 10/09/2017.

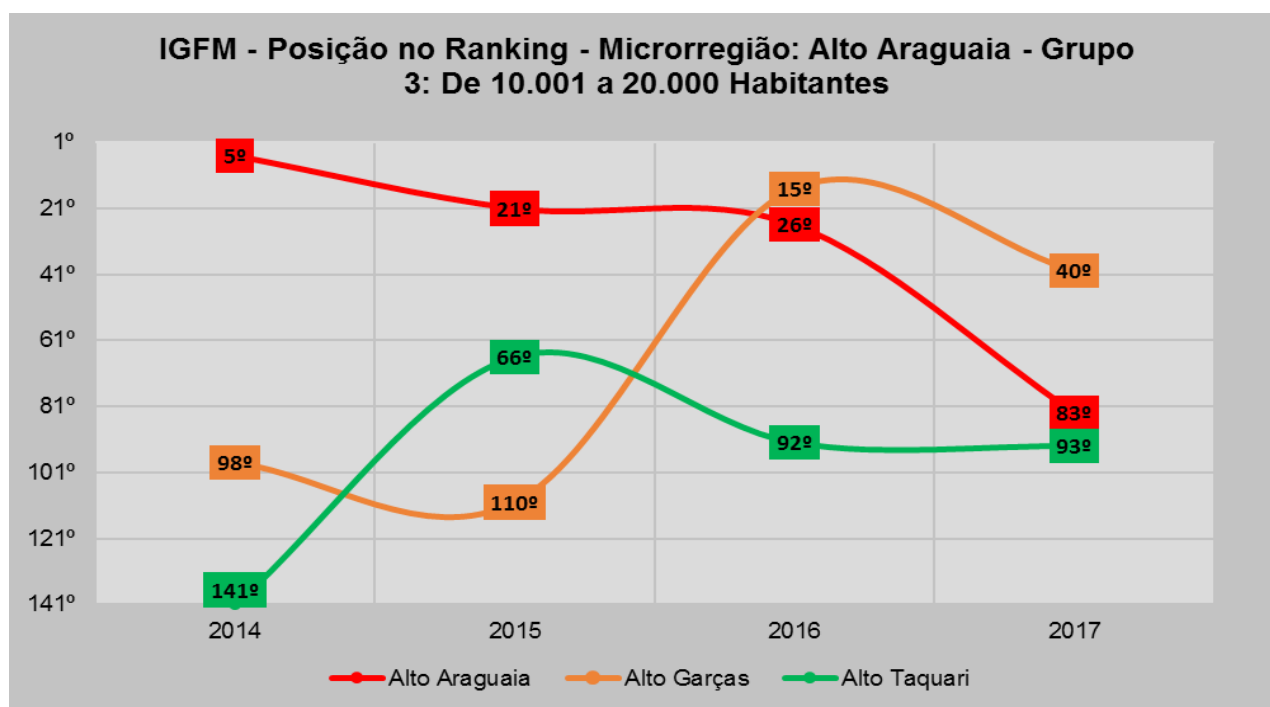
110. Em síntese, no ranking estadual dos 141 municípios avaliados, o Município regrediu da **98ª** posição em **2014**, para **110ª** em **2015**, saltando em **2016** para a **15ª colocação** e **40ª** em **2017**, ou seja, observa-se uma considerável aumento na qualidade da gestão fiscal do referido Município.



111. Comparando os 03 municípios de **igual porte** (de 10.001 a 20.000 habitantes) pertencentes à sua microrregião (Alto Araguaia – Grupo 3), **Alto Garças** está em **1º** e ocupa a **40ª** colocação na classificação do ranking geral.

Vejamos os comparativos:

IGFM - Posição no Ranking - Microrregião: Alto Araguaia - Grupo 3: De 10.001 a 20.000 Habitantes				
Município	Ano			
	2014	2015	2016	2017
Alto Araguaia	5º	21º	26º	83º
Alto Garças	98º	110º	15º	40º
Alto Taquari	141º	66º	92º	93º



V –DA IRREGULARIDADE

112. A Secretaria de Controle Externo – Secex, competente à época, mediante Relatório Técnico Preliminar⁶, apontou apenas uma irregularidade de natureza grave, sendo ela:

⁶ Relatório Técnico Preliminar – doc. digital n. 136667/2018.



“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”

113. O **Prefeito Municipal** se defendeu⁷ suscitando que o superávit financeiro se apura mediante subtração entre o ativo e o passivo financeiro (artigo 43, § 2º da Lei Federal n. 4.320/1964), excluindo-se os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos a eles vinculadas, bem como noticiou haver um equívoco no “Quadro 3.2” das Contas Anuais do exercício de 2016 que estaria indicando valores diferentes dos saldos financeiros iniciais do exercício de 2017, cuja correção fora solicitada à empresa responsável pelo software utilizado pelo Município.

114. Em relação aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação inseridos na fonte 24, o Gestor afirma que a não liberação de recursos oriundos de convênio implicou no presente apontamento.

115. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**⁸, a Secex de Receita e Governo manteve a irregularidade, afirmando que “não havia saldo de superávit financeiro para abertura de créditos adicionais nas fontes 01 e 43 sendo a insuficiência de saldos nessas fontes no valor de R\$ 264.554,53”, alterando o subitem 1.1 que passou a ter a seguinte redação:

“Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro das fontes 01 e 43, com insuficiência de saldo de superávit financeiro nessas fontes no valor de R\$ 264.554,53, e; abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação da fonte 24, no valor total de R\$ 970.728,02, sem que houvesse excesso de arrecadação suficiente nessa fonte. Tais valores podem ser verificados no Quadro 1 desse relatório e no Quadro 1.3 do Relatório Preliminar (Documento Digital nº 136667/2018)”

⁷ Defesa do Gestor – doc. digital n. 162404/2018.

⁸ Relatório Técnico de Defesa - doc. digital n. 213787/2018.



116. Ao ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa, o Gestor se pronunciou por meio de Alegações Finais⁹, reafirmando sua defesa inicial.

117. O **Ministério Público de Contas**¹⁰, acompanhou integralmente a informação técnica da Equipe de Auditoria.

118. Destaco de início, que a Constituição da República de 1988 e a Lei 4.320/64 trouxeram a previsão de alguns instrumentos e mecanismos para a adaptação do orçamento às mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.

119. Entre os mecanismos à disposição no ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário, estão os créditos adicionais, previstos no art. 166 da CR, os quais se dividem em três espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, cujos conceitos estão claramente dispostos nos incisos do art. 41 da Lei n. 4.320/64.

“a) Créditos adicionais suplementares são os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária (art. 41, I, da Lei nº 4.320/64). São créditos que possuem relação direta com o orçamento, já que suplementam dotações existentes na lei orçamentária anual. Portanto, a abertura de créditos suplementares significa a existência de uma dotação orçamentária (despesa) estabelecida na LOA, porém, insuficiente para atender a despesa planejada.

b) Os créditos adicionais especiais são destinados a atender despesas para as quais não haja dotação ou categoria de programação orçamentária específica na LOA (art. 41, inciso II, da Lei nº 4.320/64). Visam a atender despesas novas, não previstas na lei orçamentária anual, mas que surgiram durante a execução do orçamento. Essa situação pode ocorrer em função de erros de planejamento (não inclusão da despesa na LOA) ou de novas despesas surgidas durante a execução orçamentária.

c) Créditos adicionais extraordinários destinam-se a atender somente despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º da CF e art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64). Com base no princípio da reserva legal, a exceção dos créditos adicionais extraordinários, os especiais e suplementares serão autorizados por lei, e abertos por Medida Provisória ou Decretos, mediante exposição de justificativa e existência de recursos disponíveis”.

⁹ Alegações Finais do Gestor - doc. digital n. 221986/2018.

¹⁰ Parecer do Ministério Público de Contas - doc. digital n. 224274/2018.



120. Nos termos do art. 167, V, da CR, a abertura de créditos especiais e de créditos suplementares deve ocorrer por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo, após prévia autorização legislativa, que, no caso dos créditos suplementares, já pode constar da própria LOA, conforme dispõe o art. 165, § 8º, da própria Constituição.

121. Do mesmo modo, o inciso VI, do art. 167, da CR, também exige prévia autorização legislativa para a realocação de recursos por meio de transposição¹¹, remanejamento¹² ou transferência¹³, de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Por categoria de programação deve entender a função, a subfunção, o programa, o projeto/atividade/operação especial e as categorias econômicas de despesas¹⁴.

122. Aqui abro um parêntese para consignar que, segundo J Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, há uma diferença profunda entre créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência, visto que estes caracterizam-se pela repriorização de ações governamentais, enquanto aqueles correspondem à própria alteração da programação orçamentária¹⁵.

¹¹ **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não-financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;

¹² **Transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

¹³ **Transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

¹⁴ Portaria nº 42, de 14/4/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

¹⁵ MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 103-109.



123. Ressalto, à luz de precedente deste Tribunal¹⁶, ser permitida a alteração da Lei Orçamentária, por outra lei ordinária, para modificar o percentual autorizado para abertura de crédito suplementar, desde que observados os preceitos do sistema orçamentário previstos nos artigos 165 a 169 da CR, com destaque para a vedação de concessão ou utilização de créditos ilimitados, contida no art. 167, VII da CR¹⁷, a fim de se evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e garantir a gestão fiscal responsável, conforme prescreve o art. 1º da LRF¹⁸.

124. Seguindo nessa linha de raciocínio, ressalto que viola os incisos II e V do art. 167 da CR, a abertura de créditos adicionais suplementares, quando já ultrapassado o limite estabelecido na LOA, e inexistir lei específica posterior que tenha ampliado o percentual estabelecido na peça orçamentária.

125. Pontuo, também, que na hipótese de ser editada lei ordinária ampliando o percentual previsto na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares, a mesma não poderá retroagir para respaldar créditos suplementares abertos antes da sua edição e em montante superior ao limite estabelecido na LOA, tendo em vista o disposto no art. 167, incisos II e V, da CR.

126. Nos termos do § 3º do art. 43 da Lei n. 4.320/64, são considerados como fontes de recursos dos créditos especiais e suplementares, desde que não comprometidos: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, encerrado em 31/12 (art. 43, § 1º, inciso I); os provenientes de excesso de arrecadação (art. 43, § 1º, inciso II); os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei (art. 43, § 1º, inciso III); o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las (art. 43, § 1º, inciso IV); os resultantes da reserva para contingências, estabelecido na LOA (art. 5º, inciso III, alínea b, da LRF).

¹⁶ TCE/MT. Processo n. 14.789-3/2006. Relator: Conselheiro Valter Albano da Silva.

¹⁷ Art. 167. São vedados: VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

¹⁸ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.



127. O presente caso diz respeito a créditos adicionais suplementares abertos por conta de superávit financeiro do exercício anterior e abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação baseada em excesso inexistente ou insuficiente.

128. Dito isso, tem-se que o superávit financeiro corresponde à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no balanço patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas (§ 2º do art. 43 da Lei 4.320/64).

129. O parágrafo 1º do artigo 105 da Lei 4.320/64, define que o ativo financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numéricos. Já o passivo financeiro, de acordo com o parágrafo 3º do mesmo artigo, compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária.

130. Entende-se por excesso de arrecadação, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

131. Essa é a conclusão que se tem da leitura do artigo 43 da Lei n. 4.320/64 cumulada com o artigo 8º, parágrafo único, e artigo 50, inciso I, ambos da Lei Complementar n. 101/2000, cito:

“Lei 4320/64

Art. 43. *A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.*

§ 1º *Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:*

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV- o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º *Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.*



§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

LC 101/00

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. **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.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

132. Particularmente, com relação ao excesso de arrecadação apurado mediante a tendência do exercício, a orientação proferida pela consultoria técnica deste Tribunal na Resolução de Consulta n. 26/2015¹⁹, é de que se deva observar se as fontes de recursos para abertura de créditos adicionais permanecem apresentando resultados superavitários.

133. Vejamos:

“A apuração dos valores baseados na “tendência do exercício” deve ser precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração os possíveis riscos capazes de afetar os resultados pretendidos. Acrescente-se, ainda, a necessidade de um acompanhamento mensal pelo gestor público, com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão se concretizando ao longo do exercício, e se as fontes de recursos nas quais foram apurados excessos de arrecadação mensais, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários, pois, caso contrário, serão necessárias medidas de ajuste e de limitação de despesas que evitem um desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas”.

134. Além disso, é importante ressaltar que à luz do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, “os recursos legalmente vinculados a finalidade

¹⁹ TCE/MT. Processo n. 16.541-7/2015 - Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.



específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

135. Desse modo, quando da utilização de qualquer das fontes de recursos dos incisos do § 1º da Lei n. 4.320/64 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.

136. Nesse sentido:

“Planejamento. LOA. Alteração. Crédito adicional. Fonte de recursos. Possibilidade de se indicar o excesso de arrecadação em fonte vinculada, ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada. Para abertura de crédito adicional, poderá ser indicado como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação vinculada, não previstos ou subestimados no orçamento. Isso pode ser realizado ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada, desde que atenda ao objeto da vinculação e se adotem as providências para a garantia do equilíbrio financeiro”. (TCE-MT. Acórdão TP nº 3.145/2006).

“Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação. 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 LRF”. (Estado de Mato Grosso. Contas Anuais de Governo de 2014. Relator Conselheiro Antônio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015 – TP. Enunciado extraído do Boletim de Jurisprudência de Junho/2015).

137. Feitas essas considerações, **convirjo** com a Equipe Técnica e o Ministério Público de Contas pela manutenção da irregularidade 01, uma vez que a Secex de Receita e Governa esclareceu com precisão a ausência de superávit disponível nas fontes 01 e 43, utilizadas para as aberturas de créditos adicionais, totalizando o valor de R\$ 264.554,53.

138. Como bem restou demonstrado pela Secex, houve divergência entre os valores noticiados a título de créditos adicionais nas fontes 01 e 43, ao compará-los com os informados como sendo superávit do exercício anterior.

139. Senão, vejamos o quadro analítico da Equipe de Auditoria:



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

140. Além disso, é fato incontroverso a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação na fonte 24, sem que houve excesso, pois o próprio Gestor reconhece a inconsistência, baseando sua defesa em frustração de repasses de convênios. Entretanto, apesar de tal afirmativa, ele deixou, inclusive, de mencionar quais seriam os possíveis convênios, o que demonstra a fragilidade de suas alegações.

141. Vale ressaltar que para a abertura de crédito adicional, indicando como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferência, o ativo financeiro deve estar disponível à administração, isto é, deve, efetivamente, ter havido o recebimento dos valores para, daí, abrir o crédito adicional.

142. Portanto, a presente hipótese não se amolda à orientação deste Tribunal veiculada no informativo denominado “Perguntas frequentes e respostas aos fiscalizados”, como pretende justificar o Gestor Municipal, em sua defesa.

143. Sendo assim, **mantenho a irregularidade 01**, ponderando com base no disposto no art. 189 do RITCE/MT, c/c § 2º do art. 3º da Resolução Normativa 17/2016, e, mais especificamente, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como instrumentos interpretativos das normas, no caso, os artigos 167, incisos II e V da CR, e 43 da Lei n. 4.320/64, que a falha em questão não é capaz de influir negativamente no mérito dessas contas de governo, posto que os créditos suplementares sem recursos correspondentes, em que pese tratar de grave afronta à dispositivos normativos constitucionais e infraconstitucionais, não implicou em desvirtuamento da programação orçamentária, nem em desequilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas.



144. Destaco, ainda, que o Poder Executivo Municipal apresentou expressiva suficiência financeira para honrar com os compromissos de pagamentos a curto prazo.

145. Recomendo, por isso, que o atual Chefe do Poder Executivo, observe e cumpra a rigor as regras previstas para abertura de créditos adicionais, especialmente as dos artigos 165 a 169 da Constituição da República, e dos artigos 7º, inciso I, 42 e 43 da Lei no 4.320/64, a fim de evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e, consequentemente, o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

VI – DO CONTEXTO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2017

146. **Da análise global dessas contas anuais de governo, concluo que merecem Parecer Prévio Favorável à Aprovação**, pois não há nos autos nada que possa influir negativamente nos resultados fiscais, financeiros e orçamentários, não restando qualquer ocorrência irregular, além de terem sido cumpridos os limites **constitucionais e legais** relativos à administração fiscal.

147. Ressalto, contudo, a necessidade de desenvolvimento e aperfeiçoamento das Políticas Públicas relativamente a alguns dos indicadores avaliados na Saúde, os quais se encontram abaixo das médias nacional, estadual e em relação ao próprio desempenho, sendo que nesta última, encontra-se também indicadores da Educação, para os quais fiz recomendações acima e reproduzo no dispositivo do voto.

VOTO

148. Diante do exposto, em **consonância** com o Parecer Ministerial 4.803/2018, do Procurador de Contas **William de Almeida Brito Júnior**, e com fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inc. I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio **Favorável à Aprovação** das contas anuais de governo da Prefeitura de **Alto Garças**, exercício de 2017, gestão do Sr. **Claudinei Singolano**, tendo como corresponsável a contadora, Sra. **Clea Maria Barbosa**



de Souza, inscrita no Conselho Regional de Contabilidade (CRC-MT) sob o número 008398/O-1.

149. **Voto**, também, por **recomendar** à atual autoridade gestora, que **elabore Planejamento Estratégico com definição de metas, estratégias, iniciativas, projetos e ações que visem aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de educação e saúde**, a fim de reverter as avaliações negativas dos resultados dos indicadores que apresentaram piora nas médias nacional e estadual, e, em relação ao próprio desempenho demonstrado em 2016, as quais deverão ser devidamente comprovadas na apreciação das contas de governo do exercício de 2018 do Município;

150. **Voto**, ainda, por **recomendar** à atual gestão para que observe as fontes de recursos por ocasião da abertura dos créditos adicionais por excesso de arrecadação, conforme artigos 7º, inciso I, 42 e 43, todos da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c artigos 8º, parágrafo único e 50, inciso I, ambos da Lei Complementar n. 101/2000.

151. Cumpre-me ressaltar, que a manifestação ora exarada baseia-se exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2017 (§ 3º do art. 176 do RITCE/MT).

152. Por fim, **submeto** à apreciação deste Tribunal Pleno, a anexa Minuta de Parecer Prévio para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.

153. **É como voto.**

Cuiabá-MT, 26 de novembro de 2018.

(assinatura digital)

Conselheiro Interino Moises Maciel
Relator²⁰

20 Portaria n. 126/2017.