



PROCESSO Nº : 4.605-1/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : ROSANA TEREZA MARTINELLI – PREFEITA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 4.886/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSTATAÇÃO DE 3 (TRÊS) IRREGULARIDADES. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA QUANTO À REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA ELABORAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Sinop**, pertinentes ao exercício de 2017, sob a gestão da **Sra. Rosana Tereza Martinelli, atual Prefeita**.

2. Os autos aportaram no **Ministério Público de Contas** para manifestação acerca da conduta da Chefe do Poder Executivo, nas suas funções políticas de



planejamento, organização, direção, gestão dos recursos financeiros e controle das políticas públicas de saúde e educação, 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 7.193/2018, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. Consta, ainda, deste Relatório Técnico Preliminar a análise de 3 (três) irregularidades constatadas e assim descritas:

1) AA.04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Gastos com Pessoal do Poder executivo totalizou R\$ 166.793.951,38, equivalente a 54,99% da Receita Corrente Líquida (R\$ 303.281.169,18), em contrariedade ao art. 20, inc. III, "b" da LRF - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

2) DB.08 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) Não realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da LDO e da LOA, em contrariedade ao art. 48, parágrafo único, LRF - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

¹ Documento digital n.º 131771/2018, pág. 5



3) **FB.03 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).**

3.1) Abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis no total de R\$5.988.967,68, em contrariedade ao art. 43, da Lei 4.320/64 - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

3.2) Abertura de crédito adicional por superávit financeiro sem recursos disponíveis no total de R\$ 4.446.563,98, em contrariedade ao art. 43, da Lei 4.320/64 - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

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

8. A Secretaria de Controle Externo responsável emitiu, então, seu Relatório Técnico de Defesa⁴, por meio do qual pugnou pelo saneamento das irregularidades AA.04 e DB.08, mantendo a procedência da irregularidade FB.03.

9. Ato seguinte a responsável foi instada a apresentar as alegações finais, tendo apresentado-as tempestivamente⁵.

10. Constam, ainda, como processos em apenso, os seguintes: 160547/2018, 238376/2016, 42129/2017 e 303992/2013. Estes tratam, respectivamente, do cadastro de servidores, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual.

11. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007).

É o relatório, no que necessário.

² Documento digital n.º 132231/2018

³ Documento digital n.º 155837/2018

⁴ Documento digital n.º 216108/2018

⁵ Documento digital n.º 225468/2018



Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

12. 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.

13. Ainda, nos termos do 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.

14. A Resolução Normativa nº 10 de 2008, desta Corte de Contas estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal.

15. Em seu art. 5º, §1º, a referida Resolução 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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 Lei Orçamentária Anual, 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.

19. 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.

20. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de Sinop, exercício de 2017, **reclamam emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação, porquanto as 3 (três) irregularidades constatadas foram capazes de macular as contas apresentadas.**

21. 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, possam repercutir na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.1. Das irregularidades detectadas pela Equipe Técnica

22. Consoante exposto nos autos, foram identificadas 3 (três) irregularidades cometidas pela atual gestão da Prefeitura de Sinop, quais sejam, irregularidades AA.04, DB.08 e FB.03, cada qual analisada em tópico próprio, a seguir.

2.1.1. Do extrapolamento dos limites para gastos com pessoal

1) AA.04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Gastos com Pessoal do Poder executivo totalizou R\$ 166.793.951,38, equivalente a 54,99% da Receita Corrente Líquida (R\$ 303.281.169,18), em contrariedade ao art. 20, inc. III, "b" da LRF - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

23. Como bem pontuado pela Equipe Técnica, foram identificados gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que totalizaram R\$ 166.793.951,38 (cento e sessenta e seis mil, setecentos e noventa e três reais, novecentos e cinquenta e um reais e trinta e oito centavos), o que é equivalente a 54,99% da Receita Corrente Líquida do Município de Sinop, alçada em R\$ 303.281.169,18 (trezentos e três milhões, duzentos e oitenta e um mil, cento e sessenta e nove reais e dezoito centavos).

24. Em sua **defesa**, a gestora da cidade de Sinop consignou que o limite de despesa com pessoal apresentado no relatório preliminar somente foi ultrapassado em razão da aplicação indevida dos termos da Resolução de Consulta nº 19/2017 desta Corte de Contas, cujo teor é o seguinte:

(...) as receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS **não devem ser computadas na base de cálculo utilizada para determinação da Receita Corrente Líquida – RCL** dos entes federativos instituidores desses regimes. (grifo nosso)

25. Logo, em função desta Resolução, a Equipe Técnica subtraiu, do cálculo



da Receita Corrente Líquida do Município de Sinop, os valores obtidos com os investimentos do regime próprio de previdência municipal, que totalizaram R\$ 13.276.286,66 (treze milhões, duzentos e setenta e seis mil, duzentos e oitenta e seis reais e sessenta e seis centavos).

26. Uma vez que o valor da Receita Corrente Líquida foi calculado a menor, isso acabou por ocasionar o extrapolamento do gastos com pessoal. Contudo, como bem pontuado pela defendente, tal resolução não poderia se oposta ao Município de Sinop no ano de 2017, já que foi editada e publicada em agosto deste mesmo ano.

27. Por fim, a Equipe Técnica ainda aquiesceu com o último argumento apresentado, no sentido de que a quantia de R\$ 704.385,35 (setecentos e quatro mil e trezentos e oitenta e cinco reais) deveria ser encarada como indenizatória, já que diz respeito a Auxílio Natalidade, 13º, Salário Maternidade, Licença Maternidade, Abono de Permanência e, portanto, deveria ser excluída do cálculo de gasto com pessoal.

28. Desta feita, em vista dos argumentos apresentados, a Equipe Técnica elaborou nova planilha de cálculos⁶, em que o valor de gasto com pessoal atingiu 52,81% da Receita Corrente Líquida, razão pela qual optou por postular pelo saneamento do apontamento.

29. Do que fora exposto, portanto, o **Parquet de Contas, em sintonia parcial com a Equipe Técnica, opina pelo saneamento da irregularidade AA.04**, pelos motivos que se seguem.

30. A primeira observação que deve ser salientada, antes de se adentrar à questão meritória, é o necessário respeito que esta Corte de Contas deve ter pelo princípio da segurança jurídica e de que toda norma editada por este Tribunal deve proporcionar previsibilidade e garantir que os destinatários tenham tempo o bastante para se adequarem.

31. Foi nesse sentido que a gestora interessa apresentou os termos da Resolução Consulta n.º 13/2016 – TP, que embora não esteja voltada para disciplinar

⁶ Documento digital nº 216108/2018, pág. 5



questões relativas aos efeitos temporais das normas estabelecidas por esta Corte de Contas, demonstra que este Tribunal tem observado o princípio da segurança jurídica e da previsibilidade.

32. Isso nos permite concluir que, se não há menção expressa para que uma norma seja aplicada retroativamente, seus efeitos só poderão alcançar fatos porvindouros e, desta forma, somente as futuras Receitas de Investimentos do Regime Próprio de Previdência (leia-se, a partir de agosto de 2017), podem ser excluídas do cômputo da Receita Corrente Líquida.

33. Tal entendimento, embora seja favorável ao ente jurisdicionado, no presente momento, não o escusa do dever de observar os termos da Resolução Consulta n.º 13/2016 – TP, do mês de agosto de 2017 em diante, o que merece destaque, inclusive, nas recomendações que esta Corte de Contas deve fazer à atual gestão da Prefeitura de Sinop.

34. Por fim, merece ser analisado o entendimento da Equipe Técnica que excluiu diversos valores tidos como indenizatórios do cômputo de gasto com pessoal, sob o argumento de que estes não integram a remuneração e não podem ser inclusos neste cálculo.

35. Consoante disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, a despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos apenas alguns itens exaustivamente explicitados pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

36. Na mesma toada vem o Acórdão 894/2012-TCU-Plenário DOU de 23/04/2012, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. cientificar a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de **que as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas ao auxílio-invalidez e aos**



benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão, integram as despesas de pessoal para fins do que estabelece o art. 18 da Lei Complementar 101/2000, não devendo ser contabilizados para esse fim os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990. (grifo nosso)

37. Desta feita, incabível a dedução dos R\$ 704.385,35 (setecentos e quatro mil e trezentos e oitenta e cinco reais), apresentados pela defesa e aceito pela Equipe Técnica, já que tais verbas têm natureza remuneratória, além do que, não se comprovou eventual situação específica que alguma delas pudesse ter natureza indenizatória.

38. Dito isto, é preciso retificar os cálculos apresentados pela Equipe Técnica em seu último relatório constante dos autos, que encontrou o percentual de 52,81% da Receita Corrente Líquida gasto com pessoal. Em sua última análise, o valor para despesas com pessoal ficou em R\$ 166.089.566,03, face à receita corrente líquida que ficou em R\$ 314.479.464,36.

39. Contudo, adicionando os valores subtraídos, o novo valor para gasto com pessoal fica em R\$ 166.793.951,58, o que equivale a aproximadamente 53,03% da Receita Corrente Líquida e embora continue abaixo do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de 54%, vide art. 20, III, b desta Lei, viola outros preceitos estabelecidos nesta mesma lei.

40. O valor aqui estabelecido, portanto, não isenta aquele Município das responsabilidades estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o valor de gasto com pessoal, conquanto fique abaixo do limite final, fica acima do chamado “limite prudencial”, que é de 95% do limite final, consoante exposto pelo art. 22, parágrafo único.

41. Em um cálculo simples, podemos observar que o valor de 53,03% é aproximadamente 97% do total de 54%, ou seja, está dois pontos percentuais acima do limite prudencial que é de 95%. Isso significa que devem ser invocadas as medidas



estabelecidas no art. 22, parágrafo único, que assim versa:

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

42. Dito isto, em que pese não ser possível enquadrar o ente municipal na irregularidade de sigla AA.04, é imperioso que se expeça determinação para que este observe os ditames do artigo retrocitado, como medida saneadora dos gastos com pessoal.

43. Portanto, o Ministério Público de Contas, em compasso parcial com a Equipe Técnica, opina pelo saneamento da irregularidade de sigla AA.04, sem prejuízo, contudo, da emissão de recomendação à Câmara Municipal para que determine à atual gestão da Prefeitura de Sinop que deflagre as medidas estabelecidas no art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como observe, na composição de cálculo da Receita Corrente Líquida, os termos da Resolução de Consulta nº 19/2017.

2.1.2. Da ausência de transparência nas contas públicas

2) DB.08 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) Não realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da LDO e da LOA, em contrariedade ao art. 48, parágrafo único, LRF - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

44. A segunda irregularidade constatada pertine à não realização, por parte do Poder Executivo, das audiências públicas durante os processos de elaboração



e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, respectivamente, LDO e LOA.

45. Em sua defesa, a Sra. Rosana Tereza Martinelli ponderou que o processo de discussão e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2017, ocorreu no exercício de 2016, ano em que a prefeitura encontrava-se sob a administração do Sr. Juarez Alves da Costa e, portanto, não poderia responder por eventuais irregularidades cometidas por este.

46. Ainda, a Equipe Técnica, ao consultar o Sistema APLIC, constatou a presença do Edital, Convite e Ata da Audiência Pública da Câmara Municipal realizada no dia 30 de junho de 2016, com o objetivo de apresentar e discutir as leis orçamentárias para o exercício de 2017, razão pela qual saneou o presente apontamento⁷.

47. Portanto, o *Parquet* de Contas, em sintonia com a Equipe Técnica, pugna pelo saneamento da irregularidade de sigla DB.08, já que se constatou que foram realizadas as audiências públicas para discussão a respeito da formulação das chamadas leis orçamentárias.

2.1.3. Da abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes

3) 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).

3.1) Abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis no total de R\$ 5.988.967,68, em contrariedade ao art. 43, da Lei 4.320/64 - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

3.2) Abertura de crédito adicional por superávit financeiro sem recursos disponíveis no total de R\$ 4.446.563,98, em contrariedade ao art. 43, da Lei 4.320/64 - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

48. Por fim, a terceira e última irregularidade diz respeito à ocorrência de 2 (duas) aberturas de créditos adicionais sem recursos disponíveis. Vejamos a primeira ocorrência:

3.1) Abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem

⁷ Documento digital n.º 216108/2018, pág. 6



recursos disponíveis no total de R\$ 5.988.967,68, em contrariedade ao art. 43, da Lei 4.320/64 - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

49. A presente ocorrência trata da abertura de crédito adicional de forma irregular, porquanto foi amparada em suposto excesso de arrecadação que, na realidade, demonstrou não possuir os recursos necessários disponíveis.

50. Isso significa que foi aberto de crédito adicional indevido, ou seja, sem lastro financeiro para pagamento nas fontes em que foram estabelecidos, totalizando o montante de R\$ 5.988.967,68 (cinco milhões, novecentos e oitenta e oito mil, novecentos e sessenta e sete reais e sessenta e oito centavos).

51. Para exemplificar a constatação deste montante, **a Equipe Técnica analisou 14 (quatorze) decretos, por meio do qual a atual gestão estabeleceu a abertura dos créditos adicionais, em diversas fontes**, demonstrando, em cada um, a existência ou não de lastro financeiro suficiente para suportar o crédito aberto.

52. Impende frisar que não foram constatados déficits em todas as fontes, mas, a título de exemplo, o Decreto nº 247/2017, que abriu crédito adicional suplementar no valor de R\$ 54.500,00 (cinquenta e quatro mil reais), na fonte 1.7.21.34.04.00, que trata do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, ocasionou, no balanço final, uma diferença para menos de R\$ 458.058,03 (quatrocentos e cinquenta e oito mil, cinquenta e oito reais e três centavos)⁸.

53. Noutro giro, na fonte 01.16.00.00.00, que trata da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE, foi aberto crédito adicional suplementar, no valor de R\$ 148.294,83 (cento e quarenta e oito mil, duzentos e noventa e quatro reais e oitenta e três centavos), vide Decreto nº 198/2017, porém, não foi constatado qualquer déficit ao final, porquanto consta nesta fonte, um superávit de arrecadação em valor suficiente para acobertar o crédito adicional suplementar aberto⁹.

54. Assim, ao fim de sua análise dos 14 (quatorze) decretos que procederam com a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação, a Equipe

⁸ Documento digital nº 216108/2018, pág. 7

⁹ Documento digital nº 216108/2018, pág. 9



técnica observou que o saldo final foi o estabelecimento de um montante de R\$ 5.988.967,68 (cinco milhões, novecentos e oitenta e oito mil, novecentos e sessenta e sete reais e sessenta e oito centavos), sem lastro financeiro.

55. Portanto, ao concluir sua análise diante dos esclarecimentos apresentados pela defesa, a Equipe Técnica consignou que não foram apresentados demonstrativos ou documentos capazes de refutar os saldos negativos constatados em cada uma das fontes observadas.

56. Ainda, esta Equipe consignou que em 2017 o Município de Sinop obteve déficit de arrecadação total de R\$ 15.923.322,19 (quinze milhões, novecentos e vinte e três mil, trezentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), vide confronto entre a Previsão Atualizada da Receita, no valor de R\$ 388.604.213,00 (trezentos e oitenta e oito milhões, seiscentos e quatro mil, duzentos e treze reais) e a Receita Arrecadada de R\$ 372.680.890,81 (trezentos e setenta e dois milhões, seiscentos e oitenta mil, novecentos e noventa reais e oitenta e um centavos).

57. Isso levou à conclusão de que não havia excesso de arrecadação suficiente para suportar os valores abertos como créditos adicionais amparados, justamente, no suposto excesso de arrecadação.

58. Segundo consignou a Equipe Técnica, tal irregularidade poderia ter sido evitada caso o ente jurisdicionado tivesse observado os termos do Comunicado nº 16/2018 do APLIC de 16/06/2018, referente às orientações de lançamentos contábeis de regularização de saldos de fonte/destinação de recursos e tivesse realizado os lançamentos de transferência de recursos entre as fontes, com a finalidade de regularizar a inconsistência contábil do saldo das fontes deficitárias.

59. Já a defesa, em **alegações finais**, não rebateu especificamente os achados arrolados pela Equipe Técnica em cada um dos decretos analisados, mas refutou a possibilidade de aplicação dos termos do Comunicado nº 16/2018 do APLIC, já que este data de 16/06/2018 e as contas analisadas referem-se ao exercício de 2017, olvidando, porém, que o teor deste comunicado é consabido dos setores de



contabilidade pública e controladorias internas, já que trata de assunto atinente à atuação destes, no controle do déficit orçamentário.

60. Ainda em alegações finais, a defesa pondera que o gestor não agiu de forma dolosa, mas ocasionou os déficits encontrados por fruto de sua “inabilidade” e que tal conduta não se enquadra no conceito legal de improbidade, colacionando, em reforço a esta tese, excerto do Recurso Especial n.º 1999/0041561-2, que tramitou perante o Superior Tribunal de Justiça.

61. Por fim, a defesa pugnou para que as Contas de Governo do Município de Sinop não obtivessem parecer prévio contrário à aprovação, uma vez que as Contas de Governo do Estado infringiram as mesmas regras e, ainda sim obtiveram parecer prévio favorável, vide Parecer Ministerial n.º 1.844/2018.

62. Em que pese os argumentos apresentados, contudo, o **Parquet de Contas, em sintonia com a Equipe Técnica, opina pela manutenção do achado em análise**, na medida em que a defesa não logrou provar a inexistência do déficit explicitado na auditoria.

63. Como cediço e pontuado nos autos, a prática constatada vai de encontro ao estabelecido no art. 43 da Lei Federal n.º 4.320/64, a chamada lei geral dos orçamentos, *in verbis*:

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. (grifo nosso)

64. De forma resumida, o achado não pode ser afastado, independentemente dos argumentos apresentados, porquanto a gestora interessada não conseguiu demonstrar que os créditos adicionais estabelecidos pelos decretos analisados, com base no excesso de arrecadação, possuíam lastro financeiro nas fontes em que foram abertas, capaz de suportar os valores abertos.

65. Em que pesem os argumentos defensivos, fato é que não foram o bastante para elidir a constatação de que foram abertos créditos adicionais sem



respaldo financeiro, o que se torna ainda mais sólido quando se verifica que o Município de Sinop obteve déficit de arrecadação total de R\$ 15.923.322,19 (quinze milhões, novecentos e vinte e três mil, trezentos e vinte e dois reais e dezenove centavos).

66. Chama atenção o fato de que este déficit era previsível, já que é consabido de todos os administradores públicos a crise fiscal pela qual o Estado de Mato Grosso está passando, ou seja, havia motivo para que as aberturas de crédito adicional fossem precedidas de redobrada cautela.

67. Isso afasta a alegação de que o gestor era “inábil”, já que a própria evolução do déficit e o conhecimento de que está instalada uma situação de crise de arrecadação, tornam óbvias as ações de contingência que qualquer gestor de recursos públicos deve adotar, inclusive por força do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

68. Portanto, considerando que não há qualquer elemento de prova que descaracterize o déficit constatado, bem como não há qualquer argumento plausível que escuse a gestora responsável, outra saída não resta, senão, concordar com a Equipe Técnica e pugnar pela manutenção do presente achado.

69. Contudo, para que se possa fazer uma afirmação peremptória a respeito do teor do parecer prévio, é preciso continuar a análise da irregularidade de sigla FB.03, dessa vez no que toca ao seguinte tópico:

3.2) Abertura de crédito adicional por superávit financeiro sem recursos disponíveis no total de R\$ 4.446.563,98, em contrariedade ao art. 43, da Lei 4.320/64 - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

70. Diferentemente do tópico anterior, neste caso os créditos adicionais foram abertos com esteio no superávit financeiro que, contudo, não se demonstrou o



bastante para suplantar o valor dos créditos abertos, ocasionando um déficit de R\$ 4.446.563,98 (quatro milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, quinhentos e sessenta e três reais e noventa e oito centavos).

71. Para exemplificar este montante encontrado, foram analisados, novamente, decretos que procederam com a abertura dos créditos, a começar pelo Decreto nº 023/2017, que estipulou o valor de R\$ 1.298.638,44 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e trinta e oito reais e quarenta e quatro centavos), utilizando como fonte de recursos o superávit financeiro referente à Receita do Convênio nº 797335/2013 do Ministério da Integração/Sudeco, vide fontes 0324038000 e 0324054000.

72. Contudo, a Equipe Técnica consignou que, consultando o detalhamento das fontes no sistema APLIC, conforme informações de créditos adicionais abertos por superávit financeiro enviadas eletronicamente ao Tribunal pelo jurisdicionado, constata-se que o saldo financeiro em 31/12/2016 da soma das Fontes 0324038000, 0324054000 e 0324055000 foi de R\$ 1.788.205,92, sendo que foram abertos créditos adicionais por superávit no valor de R\$ 2.637.570,94, perfazendo uma insuficiência de R\$ 849.365,02 (oitocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dois centavos).

73. Igualmente ao item caso anterior, não foram todos decretos que geraram déficit pela abertura de crédito adicional sem recursos disponíveis, a exemplo do Decreto Nº 024/2017. Contudo, no caso deste decreto, a Equipe Técnica consignou que nos demonstrativos do APLIC não foi possível identificar os valores apontados pela gestora, sendo que esta demonstrou a existência de saldo superavitário em 31/12/2016 de R\$ 396.715,54 (trezentos e noventa e seis mil, setecentos e quinze reais e cinquenta e quatro centavos), ou seja, valor suficiente para suportar o abertura de crédito adicional no valor de R\$ 390.940,01 (trezentos e noventa mil, novecentos e quarenta reais e um centavo).

74. Em **alegações finais**, além de repisar a já ventilada tese de que a irregularidade FB.03 não é o bastante para provocar a emissão de parecer prévio



contrário, salienta que foram desconsideradas particularidades pertinentes a cada fonte de receita, já que defende a necessária vinculação dos valores de cada fonte ao seu objeto específico, o que impediria que estes fossem remanejados para fontes deficitárias.

75. Tendo em vista o que foi apresentado, o **Parquet de Contas, em sintonia com a Equipe Técnica postula pela manutenção do presente achado**, na medida em que a defesa não logrou, novamente, provar a inexistência do déficit explicitado pela auditoria.

76. Impende esclarecer, primeiramente, que a vinculação dos valores constantes nas fontes ao seu objeto não pode ser empecilho ao equilíbrio fiscal apregoado pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o ente jurisdicionado não pode olvidar que os recursos financeiros de que dispõe são finitos.

77. Portanto, além da não existir vedação legal ao remanejamento, é imperioso que este seja feito, para que o ente tenha completa visão dos recursos financeiros de que dispõe e os utilize segundo suas prioridades de gestão. Ao remanejar recursos de uma fonte superavitária para outra deficitária o ente obsta o déficit orçamentário e utiliza seus recursos financeiros de maneira organizada.

78. Novamente, o que se observa é um descaso da atual gestão frente à realidade em que o Estado brasileiro se encontra e um descaso frente à necessidade de se proceder com ajustes fiscais que estabeleçam o equilíbrio das contas públicas. A política implementada pela atual gestão, portanto, é irresponsável e pode ocasionar maiores problemas na administração da Prefeitura de Sinop.

79. Em tempos de crise fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge com seus mecanismos para se evitar o colapso financeiro do ente, a exemplo do já citado art. 9º, que impõe o dever de contingenciar-se os gastos, quando a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

80. É preciso pontuar, antes de se finalizar a presente análise, que o



Parquet de Contas não ignora a economia orçamentária obtida pela atual gestão, consoante se demonstrará adiante (tópico 2.3.2 deste parecer) e que tal economia merece reconhecimento. Contudo, o que se salienta neste momento é o déficit orçamentário encontrado em diversas fontes de recursos, o que evidencia um despreparo desta gestão em gerir tais recursos.

81. É este despreparo, resultado do desinteresse da atual gestão, que pode vir a ocasionar déficit orçamentário nas contas públicas e que merece, portanto, reprimenda desta Corte de Contas, porquanto embora tenha havido economia orçamentária, foram identificados déficits em diversas fontes. Caso tais déficits atinjam um número maior de fontes, o resultado inegavelmente será um gasto de dinheiro público maior do que a arrecadação, gerando, por consequência, endividamento público.

82. Portanto, não há como olvidar as consequências nefastas da abertura de crédito adicional sem lastro financeiro para tanto, em especial o endividamento público, cujo corolário imediato é a necessidade elevação dos tributos. No caso em tela, os déficits de R\$ 5.988.967,68 e R\$ 4.446.563,98 reclamam imediata atenção desta Corte de Contas e, por consequência, a emissão de recomendação.

83. Por fim, há que se esclarecer que esta Corte de Contas não encontra vinculação ao que foi decidido em seus precedentes e a decisão tomada em cada conta de governo tem por base as nuances da gestão avaliada. Isso significa que nada impede que o presente caso tenha desfecho distinto daquele que foi decidido nas contas de governo do Poder Executivo Estadual.

84. Dito isto, o *Parquet* de Contas opina pela manutenção da irregularidade de sigla FB.03, com necessária emissão de recomendação à Câmara Municipal para que determine à atual gestão da Prefeitura de Sinop, que observe o equilíbrio fiscal nas contas públicas, estabeleça o necessário contingenciamento de gastos diante da constatação de eventual desequilíbrio e proceda com a abertura de créditos adicionais apenas quando puder comprovar a existência de recursos financeiros suficientes para acobertar o valor do crédito estabelecido.



2.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

85. As peças orçamentárias do Município de Sinop são as seguintes:

Plano Plurianual - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 1.924 de 22/11/2013	Lei Municipal 2017 nº 2.317 de 01/08/2016	Lei Municipal nº 2.363 de 12/12/2016

86. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa conforme transcrição abaixo:

Art. 1º. O Orçamento Geral do Município de Sinop, Estado de Mato Grosso, estima a **Receita Bruta** em R\$ 426.481.186,00 (quatrocentos e vinte e seis milhões, quatrocentos e oitenta e um mil e cento e oitenta e seis reais), e a **Receita Líquida** em R\$ 388.604.213,00 (trezentos e oitenta e oito milhões, seiscentos e quatro mil e duzentos e treze reais), bem como, fixa a **Despesa** em R\$ 388.604.213,00 (trezentos e oitenta e oito milhões, seiscentos e quatro mil e duzentos e treze reais), sendo destinado para a **Administração Direta** o total de R\$ 335.444.619,00 (trezentos trinta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e dezenove reais) e para a **Administração Indireta** R\$ 53.159.594,00 (cinquenta e três milhões, cento e cinquenta e nove mil, quinhentos e noventa e quatro reais).

Art. 2º. O Orçamento Fiscal foi fixado no montante de R\$ 266.687.079,00 (duzentos e sessenta e seis milhões, seiscentos e oitenta e sete mil e setenta e nove reais) e o Orçamento da Seguridade Social em R\$ 121.917.134,00 (cento e vinte e um milhões novecentos e dezessete mil e cento e trinta e quatro reais). (grifo nosso)

87. Não houve orçamento de investimento, que abrangeria as empresas estatais independentes (empresas públicas ou sociedades de economia mista).

2.2.1. Execução orçamentária

88. O balanço orçamentário envolve a análise dos quocientes de execução da receita, da despesa e da execução orçamentária e tem por objetivo verificar se a conduta da atual gestão ocasionou déficit financeiro no exercício de 2017. Nessa toada, com relação à execução da receita, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita (QER) – 0,956



Valor previsto: R\$ 370.516.608,00	Valor arrecadado: R\$ 354.395.164,98
------------------------------------	--------------------------------------

89. Esse resultado indica que a receita arrecadada foi menor do que a prevista, ou seja, houve déficit de arrecadação, fato analisado no bojo da irregularidade de sigla FB.03. Já o quociente da execução despesa foi o seguinte:

Quociente de execução de despesa (QED) – 0,795	
Despesa autorizada na lei orçamentária: R\$ 421.803.944,86	Despesa realizada: R\$ 335.382.762,79

90. Esse resultado indica que a despesa realizada foi menor do que a autorizada, ou seja, houve economia orçamentária. Por fim, temos o quociente da execução orçamentária, que é o seguinte:

Quociente de execução de orçamentária (QREO) – 1,110	
Receita Orçamentária Arrecadada: R\$ 359.873.454,24	Receita Orçamentária Empenhada: R\$ 324.126.282,74

91. Esse resultado indica que receita arrecadada é maior do que a despesa realizada, ou seja, houve superávit orçamentário de execução. Portanto, embora a arrecadação tenha sido a menor do que o previsto, o Município não empenhou valores acima do que efetivamente ingressou nos cofres públicos, ou seja, não gerou déficit financeiro.

2.2.2. Restos a pagar

92. Conforme estabelecido pelo art. 36 da Lei Federal n.º 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, são restos a pagar:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não



processadas. (grifo nosso)

93. Deste modo, a despesa orçamentária empenhada que não for paga até o dia 31 de dezembro, ou seja, até o final do exercício financeiro, será considerada como Restos a Pagar para fins de encerramento do correspondente exercício financeiro. Uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício.

94. Nessa toada, com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2017, o Município de Sinop realizou a inscrição de R\$ 22.391.206,08 (vinte e dois milhões, trezentos e noventa e um mil, duzentos e seis reais e oito centavos), enquanto a disponibilidade financeira bruta é de R\$ 43.984.488,16 (quarenta e três milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e dezesseis centavos).

95. Isso significa que para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,86 (um real e oitenta e seis centavos) de disponibilidade financeira e embora haja solvabilidade dos passivos inscritos em restos a pagar, não se pode ignorar que este deve ser evitado. Isso porque a situação ideal é aquela em que o empenho, liquidação e pagamento ocorrem, preferencialmente, no exercício corrente.

2.2.3. Dívida Pública

96. Como bem pontuado pela Equipe Técnica, a Dívida Pública Consolidada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

97. Nessa toada, importa analisar os resultados obtidos pela auditoria na avaliação do Quociente da Dívida Pública Contratada no exercício de 2017, que se baseia em contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados, as chamadas "operações de crédito",



definidas no art. 3º, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, cujo valor não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida (RCL).

98. Assim, considerando que a receita corrente líquida deste exercício foi de R\$ 303.281.169,18 (trezentos e três milhões, duzentos e oitenta e um mil, cento e sessenta e nove reais e dezoito centavos) e que a dívida contratada foi de R\$ 336.328,15 (trezentos e trinta e seis mil, trezentos e vinte e oito reais e quinze centavos), o resultado é o quociente de 0,001, o que indica que a soma das obrigações de longo prazo contratadas é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos.

99. Portanto, esse resultado indica que houve o cumprimento do limite legal estabelecido no art. 7º, I, da Resolução do Senado nº 43/2001 e que a contratação da dívida está adequada ao limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/01 e 43/01.

2.2.4. Limites constitucionais e legais

100. 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)	30,44%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	36,64%
Aplicação com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	81,79%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	53,03%



101. 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, embora tenha ultrapassado o limite prudencial, fato amplamente analisado no bojo da irregularidade AA.04.

2.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

102. 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.

103. A previsão de dotação orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 442.079.266,42 (quatrocentos e quarenta e dois milhões, setenta e nove mil, duzentos e sessenta e seis reais e quarenta e dois centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 353.588.257,17 (trezentos e cinquenta e três milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, duzentos e cinquenta e sete reais e dezessete centavos), o que corresponde a **79,98%** da previsão orçamentária.

104. Embora o orçamento não seja impositivo, é de bom grado salientar que se espera a execução de percentual acima de 90% do que foi previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e especificado na Lei Orçamentária Anual. **Portanto, é imperioso que se recomende, à atual gestão da Prefeitura de Sinop, que eleve os percentuais de execução dos programas previstos nas leis orçamentárias.**

2.4. Avaliação das Políticas Públicas

2.4.1. Educação

105. Acerca das políticas públicas voltadas para educação e dos respectivos indicadores, o corpo técnico aduz que o município esteve **melhor que a média nacional em todos os itens avaliados em 2017**, fato que se reflete na **manutenção** do



desempenho geral em relação exercício anterior, 2016, já que o **escore se manteve em 10,0** em 2017.

106. Em 2017 **destaca-se, entretanto, a piora obtida nos seguintes indicadores:**

1. Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF;
2. Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF;
3. Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF;
4. Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF

107. Denota-se, portanto, que **os resultados podem ser melhorados, fazendo-se necessário o aperfeiçoamento dos indicadores avaliados.**

2.4.2. Saúde

108. Analisando-se as informações apresentadas e aferindo os índices que puderam ser aplicados ao Município de Sinop, constata-se que esteve abaixo da média nacional em 2 (dois) indicadores, fato, contudo, que não impediu a melhora do escore, que em 2017 ficou em 8,0 pontos.

109. Desta forma, em 2017 **destacam-se negativamente**, os seguintes indicadores:

1. Taxa de Detecção de Hanseníase;
2. Taxa de Incidência de Dengue;

110. Importante frisar que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas. Denota-se, portanto, não obstante o cumprimento dos limites legais de recursos aplicados na educação e saúde, que os resultados destas áreas precisam ser melhorados, fazendo-se necessário o aperfeiçoamento dos indicadores avaliados.

111. Assim sendo, visando à melhoria dos referidos resultados nas áreas de educação e saúde, devem ser expedidas **recomendações ao gestor para a adoção de providências necessárias ao contínuo aperfeiçoamento destas políticas públicas.**



2.5. Observância do Princípio da Transparência

112. 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 de todas as leis orçamentárias, fato melhor detalhado no tópico 2.2.2. deste parecer.

113. Quanto ao cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, verifica-se que foram avaliadas em audiência pública na Câmara Municipal conforme determina o art. 9º, § 4º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e sua publicação ocorreu conforme o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6. Índice de Gestão Fiscal

114. O chamado Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM¹⁰, tem por objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública e a classificam em um ranking que envolve todos os Municípios do Estado de Mato Grosso. Para tanto, este índice 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.

115. De acordo com tais indicadores, 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)

¹⁰ Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT



116. Compulsando os autos, verifica-se que no exercício de **2017** o **Município de Sinop** obteve índice geral de 0,62 marca que o coloca na categoria de **Boa Gestão (nota B)** e em **41º** lugar no ranking dos municípios de Mato Grosso.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

117. Diante da 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 Sinop merecem a **emissão de parecer prévio contrário à aprovação**.

118. O apontamento em questão toma traços expressivos quando se observa que os montantes dos recursos que foram abertos sem lastro financeiro perfazem R\$ 5.988.967,68, em razão de suposto excesso de arrecadação e R\$ 4.446.563,98, em razão de suposto superávit financeiro, totalizando mais de dez milhões de reais.

119. Ainda, chama atenção o fato de que houve déficit de arrecadação, consoante exposto no item 2.2.1 deste parecer, ou seja, o ente não possuía qualquer elemento de prova que coadunasse com as aberturas de crédito verificadas nesta fonte.

120. Diante disto, cabe recomendação para que a atual gestão se abstenha da abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem a observância das respectivas fontes de recursos, notadamente à luz das disposições do artigo 1º, parágrafo único e artigo 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

121. Não se pode olvidar, também, que o extrapolamento do limite prudencial de gastos com pessoal deve ser objeto de atenção e devem ser deflagradas as medidas estabelecidas no art. 22, parágrafo único da Lei de



Responsabilidade, de modo a se evitar o colapso das contas públicas.

122. Por fim, resta aferir o cumprimento de recomendações que foram expedidas por esta Corte de Contas no julgamento das Contas de Governo dos exercícios de 2015 e 2016, uma vez que a reincidência pode afetar o julgamento das contas de 2017, ora em análise. Para tanto, vejamos os quadros sinóticos trazidos pela Equipe Técnica em seu relatório preliminar¹¹, mas tão somente no que toca às recomendações descumpridas:

2016	84212/2016	108/2017	05/12/2017	observe e cumpra a rigor as regras previstas para abertura de créditos adicionais, especialmente as dos artigos 165 a 169 da da Constituição da República, e dos artigos 7º, I, 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964, a fim de evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e, conseqüentemente, o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas;	no exercício de 2017 houve Abertura de crédito adicional por superávit financeiro sem recursos disponíveis no total de R\$ 4.446.563,98 e por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis no total de R\$ 5.988.967,68 (item 4. 1. 3. 1. Alterações Orçamentárias)
------	------------	----------	------------	--	--

123. Tal conduta, como se observa, é prática reiterada pelo Poder Executivo de Sinop, o que não pode ser olvidado por esta Corte de Contas e pela Câmara Municipal daquela cidade. Vejamos, outra situação de descumprimento:

2015	9644/2015	39/2016	08/11/2016	3) encaminhe plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Saúde e da Educação, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.	3) não houve encaminhamento do plano de providências, conforme verificação no sistema Control-P no prazo estabelecido no Parecer Prévio (Apêndice G)
------	-----------	---------	------------	--	--

Control-p

124. Conquanto a saúde e educação pública de Sinop possam ser consideradas referências no Estado, não se pode admitir que sua evolução estagne. O descumprimento da recomendação em questão, dessa forma, é imprescindível para que haja constante evolução destes serviços prestados à população.

125. Dito isto, **é imperioso que se repise as recomendações já expedidas no julgamento das contas anuais de governo anteriores** e seja salientado que a

¹¹ Documento digital n.º 131771/2018, pág. 48



manutenção do descumprimento pode dar causa à emissão de parecer prévio contrário à aprovação.

126. Portanto, o *Parquet* de Contas entende que as Contas Anuais de Governo, do Município de Sinop, reclamam a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação, com a ressalva de que a atual gestão necessita observar, com maior rigor, a regras de contabilidade pública, de modo a se evitar a reincidência da irregularidade FB.03.

3.2. Conclusão

127. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) manifesta:

a) pela emissão de parecer prévio **CONTRÁRIO** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Sinop, referentes ao exercício de 2017, sob a administração da Sra. Rosana Tereza Martinelli, 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 à Câmara Legislativa 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 de governo, **para que determine ao Chefe do Poder Executivo** que:

b.1) deflagre as medidas estabelecidas no art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como observe, na composição de cálculo da Receita Corrente Líquida, os termos da Resolução de Consulta nº 19/2017;

b.2) observe o equilíbrio fiscal nas contas públicas, estabeleça o necessário contingenciamento de gastos diante da constatação de eventual desequilíbrio e proceda com a abertura de créditos adicionais apenas quando puder



constatar e comprovar a existência de recursos financeiros suficientes para acobertar o valor do crédito estabelecido;

b.3) eleve os percentuais de execução dos programas previstos nas leis orçamentárias;

b.4) mantenha o constante 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 e encaminhe plano de providências para melhorar os índices destes indicadores, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 26 de Novembro de 2018.

(assinatura digital)¹²

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

¹²Documento 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