

RELATÓRIO DE DEFESA
CONTAS ANUAIS DE GOVERNO - 2011
MUNICÍPIO DE PRIMAVERA DO LESTE – MT

PROCESSO N.º : 6775-0/2012
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE
CNPJ : 01.974.088/0001-05
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
PREFEITO : GETÚLIO GONÇALVES VIANA
RELATOR : CONSELHEIRO HUMBERTO BOSAIPPO – EM SUBSTITUIÇÃO
CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE DE LIMA
EQUIPE : ALVINA CÂNDIDA PROENÇA DA CRUZ TAQUES
FERNANDO GONÇALO SOLON VASCONCELOS

Senhor Subsecretário:

Nos termos do artigo 189 da Resolução n.º 014/2007, o Tribunal de Contas faculta aos jurisdicionados ampla defesa. Assim, o Sr. Dênio Peixoto Ribeiro, Prefeito do Município de Planalto da Serra - MT, encaminha a este Tribunal a defesa (fls. 190 a 201 TC) referente às impropriedades sintetizadas no Relatório de Auditoria (fls. 123 a 184 TC), sobre a qual, discorre-se :

1.1. FB 04. Planejamento/Orçamento_Grave_04. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal);

1.1.1. O Decreto n.º 1.236 de 01/11/2011, abertura de crédito no valor R\$ 3.122.894,27, utilizou as mesmas fontes do Decreto n.º 1.229 de 19/10/2011, no valor R\$ 4.414.616,00, caracterizando abertura de crédito orçamentário sem indicação de fonte de recursos (conforme fls. 539/568 TC). **Item 3.1.3.7.**

DEFESA:

Alegam que a falha identificada ocorreu apenas na impressão do mencionado decreto, pois os valores indicados e lançados no Sistema de Contabilidade correspondem a adequada indicação de recursos e apresentaram relatório de Créditos Adicionais do Orçamento (fls. 654/691 TC), correspondentes aos Decretos 1.229 e 1.236 de 2.011.

ANÁLISE DA DEFESA:

No momento da auditoria viu-se pelo documento coletado "in loco" que para elaboração do Decreto nº 1.236 de 01/11/2011 a mesma base do Decreto nº 1.229 de 19/10/2011, não se justificando que ocorreu falha na impressão.

O posterior ajuste **não sana a irregularidade apontada.**

1.2. Sem classificação. Não houve implementação de projetos priorizados nas Leis de Planejamento (PPA, LDO e LOA) ;

1.2.1. Dos 10 itens verificados – não houve implementação de 6 deles (39- Construção/ampliação /adequação dos PSF's I, II e IV, 57 – Construção unidade de UCT, 3- manutenção e aumento da frota de transporte escolar, 5- aquisição de equipamentos e modernização das escolas municipais, 28 – Construção, ampliação e reformas de quadras poliesportivas, centros de treinamento e complexos desportivos, 24- Construção Centro de Referência de Assistência Social – CRAS- Bairro São Cristóvão, e foi extrapolado o orçamento inicial de 1 (76 – Proteção social especial média e alta complexidade). **Item 3.1.4.**

DEFESA:

Alegam que o sistema de planejamento orçamentário não é taxativo, estanque ou de execução obrigatória, pois não é certo o valor da receita e da despesa.

Pelo Princípio da oportunidade, é prudente e aconselhável que na elaboração dos instrumentos orçamentários estejam previstos todas as expectativas de valores que possam ser auferidos pelo ente público que os elabora.

Assim, é comum a expectativa de realização de convênios, termos de

cooperação..., de órgãos federais e estaduais com os municípios, visando a consecução de objetivos comuns, cuja expectativa nem sempre se confirma.

Alega que nos instrumentos orçamentários, incluem as "expectativas" de realização de convênios e apresenta trechos das peças de planejamento às fls. 641 e 642 (Lei nº 1.114 – PPA 2010/2013 e Lei nº 1.173 – LDO 2.011).

Concluem alegando que a motivação da não implementação dos projetos mencionados ocorreu pela não concretização de expectativas de repasses da União ou do Estado, pois os projetos estão atrelados a atividades comuns como educação, saúde e promoção social.

Alegam que as expectativas foram factíveis, visto que a União tem lançado programas com o objetivo de atender atividades comuns junto aos municípios, porém estão aquém das necessidades de uma cidade como Primavera do Leste.

Destacam que mesmo com várias tentativas não foram contemplados com recursos do Programa Caminho da Escola junto ao FNDE, o que não permitiu a realização da ação 3- Manutenção e Aumento da Frota de Transporte Escolar.

Quanto a ação 28- Construção, ampliação e reformas de quadras poliesportivas, centros de treinamento e complexos esportivos, onde foi obtido um contrato de repasse com a Caixa Econômica Federal (0333151-68/2010) para construção de uma Praça da Juventude, porém a parte documental foi concluída somente no final do exercício de 2.011, cujo projeto está sendo executado em 2.012, bem como Coberturas de Quadras Poliesportivas, que apesar da promessa junto ao Governo do Estado, também está sendo executado em 2.012 (Convênio 074/2012 – Fundo de Desenvolvimento Desportivo de Mato Grosso - FUNDED).

A defesa finaliza , que a ação 24 – Construção Centro de Referência e Assistência Social – CRAS – Bairro São Cristóvão, não obtiveram êxito na liberação de recursos visando o atendimento desta ação. Em contraponto, pela necessária atuação do Poder Público e pela possibilidade de ajustes no curso da execução orçamentária, foi aplicado valor superior ao inicialmente previsto na ação 79 – Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, correspondendo as demandas exigidas neste segmento.

ANÁLISE DA DEFESA:

Vale lembrar que as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são a bússola para uma gestão eficiente, já que estão nelas as prioridades elegidas pela sociedade que deverão ser cumpridas pelo gestor municipal.

Porém, diante da manifestação do gestor de que a execução dos programas dependeram de firmamento de convênios com as esferas estadual e federal e que tais celebrações foram frustradas.

Sana-se a irregularidade diante da impossibilidade de tê-los executados.

1.3. Sem classificação_Ocorrência de déficit financeiro:

1.3.1. Excluindo a entidade previdenciária, o Ativo financeiro do município somou R\$ 9.574.556,37 e o Passivo Financeiro somou R\$ 27.486.908,46, ocorrendo Déficit Financeiro no montante de R\$ 17.912.352,09, contrariando o § 1º do artigo 1º e artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Item 3.2.4.1.**

DEFESA:

Discordam do apontamento da equipe técnica e alegam que o aparente déficit orçamentário deve ser analisado num contexto mais amplo, tendo em vista que os fundamentos da LC nº 101/2000, devem estar aliados aos princípios que norteiam a Administração Pública, dos quais enfatizam o Princípio da Eficiência.

Relatam que o orçamento aprovado para o município de Primavera do Leste, para o exercício de 2011 através da Lei nº 1.195 de 02/12/2010, teve sua execução conforme demonstram os quadros a seguir:

Quadro 01	
1) Receita Prevista	R\$ 108.464.638,58
2) Receita arrecadada	R\$ 115.462.314,97
3) Excesso de arrecadação (2 - 1)	R\$ 7.972.870,01

Despesa (Administração Direta + Administração Indireta)

Quadro 02	
4) Despesa Fixada	R\$ 108.464.638,58
5) Despesa Autorizada	R\$ 116.437.708,59

6) Despesa Empenhada	R\$ 108.629.177,25
7) Despesa Liquidada	R\$ 98.549.596,57

Observando os dados acima, constaram que o Município de Primavera do Leste, obteve resultado orçamentário superavitário no exercício de 2.011, a condição está adequada aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme quadro a seguir:

Quadro 03		
Descrição	R\$	Resultado
1- Receita Arrecadada	115.462.314,97	
2- Despesa Empenhada	108.629.177,25	(-) 6.833.137,72
3- Despesa Liquidada	98.549.596,57	(1-3) 16.912.718,40

Afirmam que a equipe técnica, destacou a disponibilidade do Instituto de Previdência – IMPREV (Administração Indireta) do total das disponibilidades do Município.

Afirmam que considerando, necessário para os devidos esclarecimentos identificar que o montante do Passivo Financeiro (Restos a Pagar Processados e não processados em conjunto com as consignações) da Administração Direta, está expresso da seguinte forma:

Quadro 04	
Passivo Financeiro – Exercício 2011	R\$
1- Restos a Pagar Processados	1.800.159,07
1.1- Restos a Pagar de 2.009	4.578,00
1.2- Restos a Pagar de 2.010	92.115,01
1.3- Restos a Pagar de 2011	1.703.466,06
2 – Restos a Pagar não Processados	24.008.730,99
2.1- Restos a Pagar de 2.009	44.086,76
2.2- Restos a Pagar de 2.010	13.886.363,55
2.3- Restos a Pagar de 2.011	10.078.280,68
3- Consignações	1.623.802,90
4- Total (1+2+3)	27.432.692,96

Fonte: Anexo 14 e Anexo 17 – Prestação Contas de Gestão Exercício 2.011.

Os valores do Ativo Financeiro, composto exclusivamente pelo disponível, está demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 05	
Ativo Financeiro – Exercício 2011	281,50
1- Caixa (Adm. Indireta - IMPREV)	2.226.697,19
2- Banco Conta Movimento	2.078.294,54
2.1- Banco Conta Movimento (Adm. direta)	2.078.294,54
2.2- Banco Conta Movimento (Adm. Indireta - IMPREV)	148.402,65
3- Banco Conta Vinculada	7.496.261,83
3.1- Banco Conta Vinculada (Adm. Direta)	7.496.261,83
4- Banco Conta Aplicação	38.387.467,01
4.1- Banco Conta Aplicação (Adm. Indireta -IMPREV)	38.387.467,01
5 – Total (1+2+3+4)	48.110.707,53
6- Ativo Financeiro da Adm. Direta (5-1-2.2-4)	9.574.556,37

Apresenta demonstrativo tentando evidenciar que o déficit financeiro é aparente.

Alegando que a realização da despesa pública passa necessariamente por estágios: 1- programação (art. 165 da CF); o atendimento da Lei de Licitação (Lei 8.666/93); e as fases da execução propriamente ditas: empenho, liquidação e pagamento (Lei 4320/64).

A liquidação é justamente a verificação do cumprimento das condições por parte do fornecedor, que inclui o documento hábil para a despesa ocorrida, até a efetiva comprovação da entrega do bem ou serviço realizado.

Alega que as informações do quadro 04 e do quadro 05, tem-se o montante de R\$ 24.008.730,99, que necessariamente deve cumprir a fase de liquidação, conforme acima exposto.

A defesa refuta a ocorrência de déficit de execução orçamentária , alegando

que a existência de despesas não processadas, portanto, passíveis inclusive de serem canceladas, mas necessárias naquele momento pela determinação do art. 60 da Lei nº 4.320/64:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

A defesa destaca que o montante de Restos a Pagar Não processados R\$ 15.299.469,94 são vinculados a recursos de Convênios, conforme identificação no relatório de Restos a Pagar :

Quadro 06				
Ident.	Convênio/Portaria (MS)	Credor	Empenho	Valor/Saldo R\$
.01	Convênio 121/2009 SEDUC	TLT Construções Ltda- ME	60127	9.489,56
.02	Convênio TT 171/2008 - DNIT	Construtora SERCEL Ltda	91073	12.544.040,19
.02	Convênio TT 171/2008 DNIT	Construtora SERCEL Ltda	91075	531.995,67
.03	Convênio 038/2009-Defensoria Pública	TLT Construções Ltda- ME	40916	318.386,87
.04	Portaria MS 3.162/2009 - UBS	Oportuna Serv. Terc. Ltda	62860	240.169,59
.05	Portaria MS 487/2010 - UPA	TLT Construções Ltda- ME	74604	1.400.000,00
.05	Portaria MS 487/2010 - UPA	TLT Construções Ltda- ME	74605	255.388,06
TOTAL				15.299.469,94

A defesa enfatiza que os Restos a Pagar Não Processados são despesas que apesar de contratadas não estão liquidadas, ou seja, estes valores não são exigíveis, pois depende da realização de condições relacionadas a entrega do bem, ou da realização do serviço ou da execução da obra, cujo ocorrência se dá através do recebimento dos materiais ou medições de serviços/obras, e ainda nos casos de convênios, condicionados a liberação de recursos dos órgãos convenientes.

Considerando a exclusão dos Restos a Pagar Não Processados, o resultado financeiro do exercício de 2.011 da Administração Direta do Município de Primavera do Leste, resulta em superávit, conforme os valores do quadro a seguir:

Descrição	Resultado (R\$)
1 – Ativo financeiro Administração Direta (Quadro 05)	9.574.556,37
2 – Restos a pagar Processados Adm. Direta (quadro 04)	1.800.159,07
3 – Consignações Adm. Direta (Quadro 04)	1.623.802,90
Superávit Financeiro Efetivo (1 – 2 - 3)	6.150.594,40

ANÁLISE DA DEFESA:

Há de fazer três considerações:

1- O valor do déficit financeiro (R\$ 17.912.352,09) é superior às receitas de convênio elencadas pela defesa (R\$ 15.299.469,94) em R\$ 2.612.882,15, portanto a gestão municipal extrapolou o orçamento além das receitas prometidas de convênios;

2- Quanto às receitas provenientes de convênios: tem que se fazer a seguinte consideração: a assinatura de convênio exige as primeiras fases da despesa (licitação e empenho) antes do recebimento do recurso, gerando o aparente déficit financeiro defendido pelo gestor, pois este obedece um rito próprio que é a programação física e financeira do objeto conveniado (art. 116 da Lei 8.666/93).

Porém, conforme entendimento do TCE-MT, deveria ser contemplado na lei orçamentária anual somente os valores correspondentes ao exercício analisado, de forma que os valores sejam compatíveis do PPA e da LDO com o desembolso financeiro do exercício em que as parcelas são executadas:

Resolução de Consulta nº 43/2008 (DOE 02/10/2008). Planejamento. LOA. Alteração. Créditos adicionais. Fonte de recursos. Convênios. Abertura por um único decreto. Previsão no orçamento somente da parcela da obra ou do serviço a ser realizada em cada exercício.

1. Os créditos adicionais autorizados que têm como fonte de recursos o excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores previstos no convênio a serem liberados no exercício. Para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da Lei nº 4.320/64.

2. Para as obras e serviços cujos valores comprometem mais de um exercício financeiro, seja ela licitada integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra. A diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

Desta forma não haveriam diferenças entre os valores arrecadados e os valores dispendidos em decorrência do convênio firmado, pois o orçamento municipal contemplaria somente os valores programados conforme o cronograma de execução do convênio; e

3 – Quanto aos restos a pagar : a sua composição é, exclusivamente, de obrigações a pagar, reconhecidas como tal, na qual se verifica que o implemento de condição está cumprido, nos termos do art. 58 da Lei nº 4320/64:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nos dizeres de MACHADO JR. e REIS¹:

Administrativamente poderíamos definir o empenho como uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado lhe será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais.

O art. 16, § 1º, da LC 101/2000 determina:

Art. 16...

(...)

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I. adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no

¹ In A lei 4.320 comentada (por) J. Teixeira Machado Jr. (e) Heraldo da Costa Reis. 32. ed. Rev. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2.008.

programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limite estabelecidos para o exercício;

Sendo assim, a justificativa do gestor não se sustenta, pois a lei e os entendimentos técnicos emanados pelo TCE-MT dão conta que deve haver o empenho somente das despesas que incorrer dentro do exercício.

Sendo que mesmo deduzindo as despesas originadas provenientes de assinaturas de convênios (despesas de mais de um exercício), os valores do passivo financeiro ultrapassaram em R\$ 2.612.882,15 o valor do ativo financeiro.

Considerando que as despesas são determinadas em lei e que os restos a pagar, processados ou não, são decorrentes da garantia que o ente público ratifica aos fornecedores/contratados assegurada na relação contratual entre eles.

Portanto o valores do Ativo Financeiro deveriam comportar a totalidade dos valores do Passivo Financeiro.

Sendo assim mantém-se a irregularidade.

Após análise da defesa restaram sem regularização os seguintes apontamentos:

1.1. FB 04. Planejamento/Orçamento_Grave_04. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal);

1.1.1. O Decreto nº 1.236 de 01/11/2011, abertura de crédito no valor R\$ 3.122.894,27, utilizou as mesmas fontes do Decreto nº 1.229 de 19/10/2011, no valor R\$ 4.414.616,00, caracterizando abertura de crédito orçamentário sem indicação de fonte de recursos (conforme fls. 539/568 TC). **Item 3.1.3.7.**

1.3. Sem classificação_Ocorrência de déficit financeiro:

Excluindo a entidade previdenciária e os valores de restos a pagar decorrentes de convênios previstos e não concretizados, o Déficit Financeiro ficou no montante de R\$ 2.612.882,15, que contraria o § 1º do artigo 1º e artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Item 3.2.4.1.**

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA TERCEIRA RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, SUBSECRETARIA DE CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES MUNICIPAIS em Cuiabá, 24 de agosto de 2012.

Fernando Gonçalo Solon Vasconcelos

Auditor Público Externo

Coordenador de Equipe Técnica