



PROCESSO Nº : 7.527-2/2017
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHANGÁ
RESPONSÁVEL : EDU LAUDI PASCOSKI
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

II - RAZÕES DO VOTO

1. Inicialmente, cabe registrar que o agente político cumpriu os percentuais constitucionais na área da educação e saúde.
2. No que diz respeito à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, foi aplicado o correspondente a **30,72%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.
3. Em relação ao FUNDEB, foram aplicados **86,83%** dos recursos recebidos na valorização e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei nº 11.494/2007.
4. No que concerne à saúde, foram aplicados **25,91%** do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar nº 141/2012.
5. Nessa linha, destaco que as despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar nº 101/2000 e os repasses ao Poder Legislativo observaram o artigo 29-A da Constituição Federal.



6. Feitas essas observações, passo a tratar acerca da única irregularidade detectada pela Unidade de Instrução nas contas anuais de governo, que diz respeito a abertura de créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos inexistentes (**FB03**).

7. Consta no Relatório Técnico Preliminar (fls. 11– Doc. nº 186375/2018) que foram abertos créditos adicionais no valor de R\$ 585.437,73 (quinhentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e trinta e sete reais e setenta e três centavos) com indicação de fontes de recursos oriundas de superávit financeiro do exercício anterior inexistentes.

8. Em sua defesa o gestor alegou dificuldades enfrentadas durante o exercício de 2017 e ressaltou que houve apenas uma irregularidade nas contas de governo, tendo sido respeitadas as demais normas e limites legais.

9. Aduziu que até o exercício de 2016, por não haver padronização dos códigos de fontes de recurso e inexistência de controle de disponibilidades por destinação de recursos – DDR, a abertura de crédito adicional levava em conta o montante total do superávit e não a distribuição por fontes.

10. Esclareceu que apenas em 2017 elaborou o primeiro projeto de crédito especial por superávit financeiro do exercício anterior por fonte de recursos, entretanto, por se tratar de início de mandato e sem a utilização de uma metodologia clara e sistêmica, ocorreu que *“alguns recursos foram alocados indevidamente no grupo de fontes 3 – Exercício Anterior, sendo que os mesmos estavam comprometidos com Restos a Pagar (grupo 1 – Exercício Corrente), fazendo com que algumas fontes tivessem um crédito adicional superior ao valor apontado pelo TCE-MT como Superávit em 2016”*.

11. Argumentou que a irregularidade não ocasionou danos ou prejuízos à gestão pois os compromissos da administração (restos a pagar) foram honrados dentro dos padrões contábeis, constituindo os fatos como mero erros formais.



12. A Unidade de Instrução após analisar a defesa manteve o apontamento e reafirmou que houve ausência de superávit suficiente nas fontes em que houve abertura de créditos adicionais, e ressaltou que a fonte 15 já apresentava déficit financeiro em 2016. Salientou ainda que os créditos adicionais foram autorizados pela Lei nº 410/2017 e abertos por meio do Decreto nº 59, o qual indicavam com clareza os recursos disponíveis em cada fonte.

13. Nas alegações finais, a defesa justificou que por falta de experiência dos operadores das fontes de recursos ocorreu o erro formal, mas que não tiveram a intenção de mascarar os dados contábeis ou gerar prejuízos ao erário. Rebateu a afirmação de que tinha conhecimento dos recursos disponíveis em razão de ter indicado as fontes no decreto de abertura, uma vez que, naquele momento, utilizou como base as informações constantes dos sistema informatizado da Prefeitura Municipal o qual apresentou divergência entre o valor apurado pela equipe técnica do Tribunal.

14. O Ministério Público de Contas manteve a irregularidade uma vez que restou demonstrada a existência de abertura de crédito adicional por superavit financeiro sem recursos efetivamente existentes.

15. Sobre o tema em questão, destaco que ordenamento jurídico condiciona a abertura de créditos adicionais à efetiva existência dos recursos disponíveis, uma vez que eles se destinam à realização de despesas não previstas ou insuficientemente prevista na Lei Orçamentária.

16. Cumpre assinalar que a abertura de créditos adicionais, dentre outros, pode se dar mediante superávit financeiro, como estabelece o art. 43 da Lei nº 4.320/1964, vejamos:

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. (grifei)

17. Este Tribunal de Contas tem o seguinte entendimento acerca da abertura de créditos adicionais utilizando como fonte o superávit financeiro (Boletim de Jurisprudência) que:

3.7) Contabilidade. Superávit financeiro do exercício anterior. Déficit na execução orçamentária. Compensação. Notas explicativas no balanço orçamentário.

1. O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de exercício anterior, utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, deve ser computado no cálculo do resultado da execução orçamentária do exercício em referência, tendo em vista que a abertura e a execução de créditos adicionais suportados por superávit financeiro implica na existência de despesa realizada sem necessidade da arrecadação de receita orçamentária, sem, contudo, haver prejuízo ao princípio do equilíbrio de caixa estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Deve-se indicar, no balanço orçamentário, notas explicativas que esclareçam a utilização de recursos do superávit financeiro do exercício anterior, bem como sua influência no resultado orçamentário do exercício corrente, além da apuração detalhada desses valores, de forma a possibilitar a correta interpretação das informações.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 10/2014- TP. Julgado em 08/07/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/07/2014. processo nº 7.550-7/2014).

18. No tocante à natureza dos recursos, insta salientar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000:



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. grifou-se

19. Nessa esteira, o superavit financeiro do exercício anterior, devem ser calculados por fonte ou destinação de recursos, consoante Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013 do TCE/MT, abaixo transcrito:

O superavit financeiro apurado no balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, **uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação.** (grifei)

20. No caso sob exame, verifica-se que foram abertos créditos adicionais, com fundamento no superávit financeiro do exercício anterior, nas seguintes fontes:

Fonte	Descrição	Valor
00	Recursos Ordinários	R\$ 826.501,85
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	R\$ 8.167,50
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	R\$ 5.378,30
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	R\$ 47.717,16
18	Transferências do FUNDEB – (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	R\$ 57.826,65
22	Transferências de Convênios - Educação	R\$ 3.975,52
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	R\$ 266.991,78
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB	R\$ 379.830,08
TOTAL		R\$ 1.596.388,84

Fonte: Quadro 1.2 (fls. 50/51 - Doc. nº 186375/2018)

21. Contudo, a fonte 15 apresentou déficit financeiro no exercício anterior, enquanto as demais fontes (00, 16, 17, 18, 22, 29 e 30) apresentaram superavit financeiro insuficiente para a abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 1.596.388,84 (um



milhão, quinhentos e noventa e seis mil, trezentos e trinta e oito reais e oitenta e quatro centavos), conforme demonstra a tabela abaixo:

Fonte	Superávit/Déficit 2016 (R\$)	Créditos adicionais abertos por Superávit Financeiro (R\$)	Créditos adicionais abertos sem recursos inexistentes (R\$)
00	R\$ 581.750,59	R\$ 826.501,85	R\$ 244.751,26
15	-R\$ 40.990,37	R\$ 8.167,50	R\$ 8.167,50
16	R\$ 3.345,14	R\$ 5.378,30	R\$ 2.033,16
17	R\$ 47.498,74	R\$ 47.717,16	R\$ 218,42
18	R\$ 4.475,87	R\$ 57.826,65	R\$ 53.350,78
22	R\$ 3.697,08	R\$ 3.975,52	R\$ 278,44
29	R\$ 77.327,41	R\$ 266.991,70	R\$ 189.664,37
30	R\$ 292.856,28	R\$ 379.830,08	R\$ 86.973,80
TOTAL			R\$ 585.437,73

Fonte: Quadro 1.2 (fls. 50/51 - Doc. nº 186375/2018)

22. Desse modo, a irregularidade resta evidente, uma vez que o gestor efetuou a abertura de créditos adicionais com fundamento no superávit financeiro do exercício anterior por fonte de recursos, contudo os saldos não foram suficientes para cobrir o valor total dos créditos adicionais abertos.

23. A abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes resulta no acréscimo de despesa autorizada ao orçamento inicial sem suficiência de recursos financeiros para o seu pagamento, resultando, caso sejam executadas, no aumento de dívidas para o município.

24. É importante consignar que é o empenho dessa despesa gera obrigação de pagamento para o ente público, de modo que, em quantias altas, ocasiona um desequilíbrio orçamentário, podendo desaguar em uma real impossibilidade de o ente honrar seus compromissos.

25. Portanto, em consonância com o Ministério Público de Contas mantenho a irregularidade, com recomendação ao chefe do Poder Executivo, para que aperfeiçoe o cálculo do superávit financeiro para fins de abertura de crédito adicional,



verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, em obediência à prudência indispensável na gestão dos recursos públicos, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância aos ditames da Lei nº 4.320/64 e à Constituição Federal.

26. **Adentrando nos resultados das políticas públicas**, os quais são considerados nas contas anuais de governo para fins de emissão de alertas, assinalo que:

27. Na **educação**, o Município de **Itanhangá** obteve um bom desempenho, pois a soma dos escores totalizou **10,0**, indicando que seis dos seis indicadores que puderam ser avaliados estão melhores que a média nacional, quais sejam: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016), Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016), Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016), Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016), Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

28. Já os indicadores da Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016), Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016), Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) não puderam ser avaliados.

29. Comparando com a avaliação do ano de 2016, verifica-se que o índice permaneceu o mesmo 10,0.

30. Confrontando o resultado dos indicadores de 2016 e 2017, nota-se a melhora nos indicadores da Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016) e Distorção Idade Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016).



31. Por outro lado, houve piora nos indicadores da Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016) e Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016).

32. Os indicadores da Proporção de Escolas Municipais com Notana Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) permaneceram inalterados.

33. No tocante à **saúde**, o Município de **Itanhangá** alcançou a nota 7,0, o que indica que sete dos dez indicadores avaliados encontram-se melhores que a média nacional, quais sejam: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015), Taxa de Mortalidade Infantil (2015), Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015), Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular (2015), Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016), Incidência de Tuberculose todas as formas (2016) e Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2016).

34. Em contrapartida, os indicadores da Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016), Taxa de Detecção de Hanseníase (2016) e Taxa de Incidência de Dengue (2016) estão piores que a média brasileira.

35. Comparando com a avaliação do ano de 2016, percebe-se uma melhora no desempenho de 5,0 para 7,0.

36. Contrapondo o resultado dos indicadores de 2016 e 2017, observa-se a melhora nos indicadores da Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015), Taxa de Mortalidade Infantil (2015), Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro vascular (2015), Taxa de Detecção de Hanseníase (2016) e Taxa de Incidência de Dengue (2016).



37. No entanto, houve piora nos indicadores da 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) e Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2016).

38. O indicador da Taxa de Incidência de Tuberculose todas as formas (2016) permaneceu inalterado.

39. Os resultados acima demonstram que o simples cumprimento dos percentuais constitucionais não são suficientes, devendo o gestor primar pela análise da efetividade desses investimentos, especialmente no que diz respeito à congruência entre o planejamento das ações, a escolha das políticas públicas e os resultados almejados.

40. Assim sendo, alerto o gestor acerca da importância de melhorar os indicadores que estão piores da média nacional e aqueles que repercutiram negativamente, comparando com o seu próprio desempenho e, por consequência, elevar a qualidade dos serviços públicos ofertados aos cidadãos.

41. Oportuno registrar que, em sede de Contas de Governo, que tem como parte o Chefe do Poder Executivo, as recomendações visando ao aperfeiçoamento das políticas públicas devem ser a ele direcionadas, conforme Parecer Prévio nº 03/2018 – TP (Proc. Nº 8.171-0/2018), assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, necessário que seja dado ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

42. No que diz respeito ao **Índice de Gestão Fiscal**, com o objetivo de contribuir, de modo a propiciar à sociedade e ao atual gestor uma noção completa da situação do município, saliento que o IGF Geral no exercício de 2017 totalizou 0,56, o que demonstra que ele alcançou o Conceito C (Gestão em Dificuldade). Quanto ao Ranking MT,



Itanhangá em consulta realizada em 07/12/2018, ficou na 63ª (sexagésima terceira) posição.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

43. Pelos precedentes argumentos, ACOLHO o Parecer Ministerial e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I da Constituição Estadual, 1º, I e 26 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º da Resolução Normativa nº 14/2007 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Itanhangá**, de responsabilidade do Prefeito, **Sr. Edu Laudi Pascoski**, tendo como contador o Sr. Edson Juliano Maestro (CRC-MT 016561-O), visto que foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino, bem como os exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

Voto, ainda, no sentido de **recomendar** ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que:

I) aperfeiçoe o cálculo do superávit financeiro para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, em obediência à prudência indispensável na gestão dos recursos públicos, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância aos ditames da Lei nº 4.320/64 e à Constituição Federal;

II) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do Município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas;

III) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de uma Gestão de Excelência (NOTAA) e de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGF (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS);



IV) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, a fim de obter uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, particularmente em relação aos seguintes indicadores na **saúde**: Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016), Taxa de Detecção de Hanseníase (2016) e Taxa de Incidência de Dengue (2016).

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

É como voto.

Tribunal de Contas, 7 de dezembro de 2018.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT. mif