



PROCESSO N. : 7.537-0/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA UBIRATÃ
GESTOR : VALDENIR JOSÉ DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER N. 5.076/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA UBIRATÃ. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO E EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. RECURSOS INEXISTENTES. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE DO ART. 20, III, "B", DA LRF. QUEDA NOS INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO. NECESSIDADE DE MELHORA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE. QUEDA DO ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Nova Ubitatã**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Sr. Valdenir José dos Santos**.

2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual, arts. 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual n. 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa n. 14/2007).

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em



vigor.

4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas a esta Corte de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

5. A auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 11/06 a 29/06/2018, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n. 5477/2018 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. Os **Processos n. 3.995-0/2017, n. 3.966-7/2017 e n. 16.150-0/2018** **apensos a estes autos**, trata das leis orçamentárias e de documentação referente ao Balanço Geral das Contas Anuais de Governo.

7. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar¹** que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, na qual constatou as seguintes irregularidades, de responsabilidade do **Sr. Valdenir José dos Santos**, Prefeito Municipal:

VALDENIR JOSE DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

1) AA04 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) Os gastos com pessoal do município não assegurou o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Na apuração dos gastos foi acrescido o montante de R\$ 869.280,91 relativo a despesas com pessoal classificadas indevidamente na dotação 33.90.39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), conforme doc. digital nº. 117732/2018 - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

1. **Relatório Técnico** – Documento digital n. 120746/2018.



2) 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).

2.1) Abertura de Créditos adicionais por superávit financeiro sem a existência dos recursos disponíveis, no montante de R\$ 379.370,00. Abertura de Créditos adicionais por excesso de arrecadação sem a existência dos recursos disponíveis, no montante de R\$ 105.000,00 - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

8. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente **notificado**² acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa**³.

9. A SECEX, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁴, no qual concluiu pelo **afastamento da irregularidade do subitem 1.1 (AA04)** e pela **manutenção da irregularidade do subitem 2.1 (FB03)**.

10. Por conseguinte, o responsável foi **notificado**⁵ pra apresentação de **alegações finais**, sendo apresentadas no momento oportuno⁶.

11. Vieram os autos para manifestação ministerial.

12. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, 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

2. **Ofício** – Documento digital n. 122499/2018.

3. **Documento Externo** – Documento digital n. 132637/2018.

4. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 221973/2018.

5. **Notificação** – Documento digital n. 222245/2018.

6. **Documento Externo** – Documento digital n. 230013/2018.



princípio da transparência (art. 5º, § 1º), aspectos pelos quais se guiará o *Parquet* na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁷:

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos ordenamento para a saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais previstos na Lei n. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c o art. 49, IX da CF/88).

14. A seguir passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã, referentes ao exercício de 2017.

2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Nova Ubiratã, referentes aos exercícios de **2013 a 2016**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.

16. Para análise das contas de governo do exercício de 2017, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa n. 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de Nova Ubiratã foram:

a) **PPA**, conforme Lei n. 630/2013 (quadriênio 2013 a 2017), alterado pelas Leis n. 682/2015 e n. 689/2015;

7. ROMS n. 11.060 GO.



b) LDO, instituída pela Lei n. 730/2016;

c) LOA, disposta na Lei n. 743/2016, que estimou a realização de receitas e despesas em R\$ 52.427.000,00.

18. Por outro lado, a **SECEX**⁸, analisando as alterações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais constatou a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e por excesso de arrecadação sem a existência dos recursos disponíveis, no montante de R\$ 379.370,00 e R\$ 105.000,00, respectivamente. Tal situação caracterizou a irregularidade do **subitem 2.1 (FB03)**, de responsabilidade do **Sr. Valdenir José dos Santos**, Prefeito Municipal.

19. Em sede de **defesa**⁹, alegou-se que os valores apurados para composição do superávit financeiro estão dispostos na Lei Municipal n. 74/2017, que apresenta de forma detalhada os valores de cada fonte recurso.

20. Afirmou que em alguns casos houve o decreto superior ao valor do superávit, no entanto, sua execução por meio dos empenhos foi devidamente observada e não executada acima do valor autorizado por fonte. Veja-se os termos da defesa¹⁰ e, na sequência, o quadro explicativo¹¹:

Diante do valor autorizado pela referida lei e inicializado nas contas bancárias, demonstra-se através do quadro abaixo que em alguns casos houve o decreto superior ao valor do superávit, porém sua execução através dos empenhos foi devidamente observada e não executada acima do valor autorizado por cada fonte.

8. **Relatório Técnico** – Documento digital n. 120746/2018, f. 11/12.

9. **Documento Externo** – Documento digital n. 132637/2018.

10. **Documento Externo** – Documento digital n. 132637/2018, f. 16.

11. **Documento Externo** – Documento digital n. 132637/2018, f. 16/19.



**Ministério Público
de Contas**
Mato Grosso



**Tribunal de Contas
Mato Grosso**
TRIBUNAL DO CIDADÃO

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT

Telefone: (65) 3613-7619 - e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br



Fonte	Descrição da Fonte de Recursos	Saldo Superávit Lei 746/2017	Decretos Abertos Em R\$	Valor Empenhado	Diferença
00	Recursos Ordinários	722.821,06	752.975,79	711.608,07	- 11.212,99
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	48.800,54	29.250,89	24.880,89	- 23.919,65
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	19.643,93	16.301,04	15.994,24	- 3.649,69

14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União	303.577,68	148.387,78	140.375,77	- 163.201,91
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	100.366,17	61.524,57	58.894,09	- 41.472,08
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	25.972,93	17.723,55	14.774,54	- 11.198,39
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	60.307,77	67.757,01	63.940,61	3.632,84
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	48.651,00	48.651,00	48.651,00	-
19	Transferências do FUNDEB - Manutenção da Educação Básica)	1.456,36			



22	Transferências de Convênios - Educação	51.547,84	96.153,43	16.153,43	- 35.394,41
23	Transferências de Convênios - Saúde	23.940,43			
24	Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	262.634,74	362.780,87	253.012,93	- 9.621,81
29	Transferência de Recursos do Fundo	242.990,56	240.883,54	228.100,78	- 14.889,78

	Nacional de Assistência Social – FNAS				
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB	444.162,51	444.378,17	441.778,12	- 2.384,39
42	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Estado	319.334,13	175.641,95	174.824,45	- 144.509,68
92	Alienação de Bens	75,84			- 75,84
TOTAL DE SALDO SUPERÁVIT		2.676.283,49	2.462.409,59	2.192.988,92	- 483.294,57

21. Alegou ainda que os valores apresentados no quadro 1.2 do relatório técnico encontram-se muito divergentes dos valores apurados e autorizados na Lei Municipal n. 746/2017.

22. Argumentou que a Lei n. 753/2017 autorizou a abertura de crédito adicional suplementar (Decreto n. 047/2017), que como fonte de recursos para atender o crédito consta do art. 2º que a cobertura se dará em face aos termos de convênio 1379/2016 e 1356/2016 celebrado junto a SECID, no valor total de R\$ 105.000,00.



23. Assim, explicou que “mesmo havendo o decreto por excesso de arrecadação nas respectivas dotações orçamentárias, o Município não efetivou despesa com base neste crédito orçamentário, bem como não utilizou para remanejamento ou transposição dos saldos entre outras dotações.”, e para comprovar anexou documentos. Ao final, solicitou a desconsideração do apontamento.

24. A SECEX, no **Relatório Técnico de Defesa**¹², sobre a inexistência de superávit financeiro, explicou que a defesa demonstrou que havia R\$2.676.244,78 de recursos nos saldos das contas¹³, que esses valores foram transpostos para a Lei n. 746/2017, concluindo que o “quadro sintético apresentado é válido, a despeito de o gestor confirmar outra irregularidade já que abriu alguns decretos em valores superiores ao valor do superávit financeiro autorizado na referida Lei.”

25. Ressaltou que o Sistema Aplic apresentou valores diferentes¹⁴ dos apresentados pela defesa, elaborando o quadro às f. 07/08 a fim de demonstrar que **não havia superávit financeiro para abertura de créditos adicionais nas fontes 00, 01, 17,18, 29, 30 e 42**. Além disso, explicou que se considerado o valor da abertura autorizado na Lei n. 746/2017, ainda assim haveria insuficiência de superávit financeiro nas fontes apontadas no relatório preliminar, e elaborou a seguinte tabela demonstrativa:

Fonte	Recursos/Fonte de financiamento	Superávit	Crédito por superávit	Diferença
0	Recursos Ordinários	R\$ 470.394,92	R\$ 722.821,06	-R\$ 252.426,14
1	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-R\$ 1.989,00	R\$ 48.800,54	-R\$ 48.800,54
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	R\$ 59.249,83	R\$ 60.307,77	-R\$ 1.057,94
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	R\$ 33.782,22	R\$ 48.651,00	-R\$ 14.868,78
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	R\$ 199.536,34	R\$ 242.990,56	-R\$ 43.454,22
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	R\$ 442.404,53	R\$ 444.162,51	-R\$ 1.757,98
42	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Estado	R\$ 156.972,33	R\$ 319.334,13	-R\$ 162.361,80

12. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 221973/2018.

13. **Documento Externo** – Documento digital n. 132637/2018, f. 31.

14. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 221973/2018, 07/08.



26. Salientou que o fato se agrava com a abertura de créditos adicionais em valores superiores ao autorizado na Lei n. 746/2017, e explicou que as normas legais são claras ao exigir recursos efetivamente existentes (disponíveis) para respaldar os créditos adicionais abertos no exercício, a fim de dar suporte às despesas decorrentes (ainda que posteriormente não realizadas).

27. Em relação a outra consideração, verificou que o valor de R\$ 105.000,00 se refere ao Termo de Convênio n. 1356/2016, conforme o Decreto n. 047/2017. E que, de acordo com o DEMONSTRATIVO DE SALDOS ORÇAMENTÁRIOS (f. 39 do documento digital n. 132637/2018) não houve empenho nesse convênio, e realizada consulta no Sistema Aplic, em 30 de outubro de 2018, retornou a mesma informação¹⁵:

15. Relatório Técnico de Defesa – Documento digital n. 221973/2018.



CONSULTA DE CONVÊNIO CONGÊNERES						
UG/EXERCÍCIO: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA UBRATA/2017						
GERADO EM: 30/10/2018 09:29:44						
Nº Convênio	Nº Aditivo Convênio	Tipo Convênio	Modalidade	Data Assinatura	Data Vencimento	
00000001356/2016	00000000000/2016	Cedido	Transferência Voluntária	02/02/2017	22/12/2017	

28. Assim, explicou que a falta de empenho não exclui a ocorrência da irregularidade, uma vez que a abertura do crédito tem de ser precedida da existência da disponibilidade. Desse modo, opinou pela manutenção da irregularidade.

29. Em **alegações finais**¹⁶ afirmou que a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, no montante de R\$ 105.000,00, já foi demonstrado que houve a previsão legal para abertura do referido crédito com base na expectativa de recebimento do recurso, porém ao final do exercício verificou-se que a receita não entrou nos cofres do Município sendo assim, não ocorreu o fato gerador do excesso, em tempo, em momento algum ao departamento de contabilidade se apropriou do saldo orçamentário acrescentado ao orçamento vigente, já que o excesso não foi configurado.

30. Salientou que não se utilizou dos saldos para outras finalidades e, por não ter revogado o ato que criou a condição do saldo orçamentário, não merece ser punido. Pugnou pela aplicação do princípio da razoabilidade, uma vez que os erros formais não causaram danos ou prejuízos ao erário.

31. **Passa-se à análise ministerial.**

32. Pois bem. Analisando os documentos acostados aos autos, nota-se que a defesa não foi capaz de comprovar a existência de recursos disponíveis para

16. **Documento Externo** – Documento digital n. 230013/2018, f. 10.



justificar a abertura de créditos adicionais por superávit de arrecadação e por excesso de arrecadação. É o que se verifica da pesquisa realizada no Sistema Aplic:



Créditos Adicionais financiados por superávit financeiro

:: Clique com o botão direito do mouse sobre a tabela para mais opções

Créditos Adicionais

☒ Consulta parametrizada

☐ Dados consolidados do Ent

*Considera os dados acumulados até a última carga enviada

Pesquisar [Enter]

Font...	Descrição da fonte de recurso(b)	Superávit/Déficit Fi...	Créditos Adicional...	Créditos Adicionais ...	Créditos Adicionais ...	Diferença(e) = c-f
00	Recursos Ordinários	470.394,92	747.975,79	0,00	747.975,79	-277.580,87
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-1.989,00	29.250,89	0,00	29.250,89	-31.239,89
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	48.007,99	16.301,04	0,00	16.301,04	31.706,95
14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União	421.511,84	148.387,78	0,00	148.387,78	273.124,06
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da ...	66.142,54	61.524,57	0,00	61.524,57	4.617,97
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	24.166,74	17.723,55	0,00	17.723,55	6.443,19
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	59.249,83	67.757,01	0,00	67.757,01	-8.507,18
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profission...	33.782,22	48.651,00	0,00	48.651,00	-14.868,78
19	Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educa...	14.491,89	0,00	0,00	0,00	14.491,89
21	Transferências de Convênios - Assistência Social	52.261,49	0,00	0,00	0,00	52.261,49
22	Transferências de Convênios - Educação	70.151,15	96.153,43	0,00	96.153,43	-26.002,28
23	Transferências de Convênios - Saúde	21.862,97	0,00	0,00	0,00	21.862,97
24	Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/sa...	392.695,35	362.780,87	0,00	362.780,87	29.914,48
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - F...	199.536,34	240.363,54	0,00	240.363,54	-40.827,20
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	442.404,53	444.378,17	0,00	444.378,17	-1.973,64
42	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Estado	156.972,33	169.851,95	0,00	169.851,95	-12.879,62
93	Outras Receitas Não-Primárias	204.292,16	0,00	0,00	0,00	204.292,16
	SOMA	2.675.935,29	2.451.099,59	0,00	2.451.099,59	224.835,70

33. Analisando o Decreto n. 47/2017¹⁷, apreende-se que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação justificados na fonte 14, no valor de R\$ 105.000,00, no entanto, em pesquisa no Sistema Aplic, vislumbra-se houve déficit de arrecadação nesta fonte de R\$ 857.277,88. Veja-se:



Créditos Adicionais financiados por excesso de arrecadação

:: Clique com o botão direito do mouse sobre a tabela para mais opções

Créditos Adicionais

☒ Consulta parametrizada

☐ Dados consolidados do Ent

*Considera os dados acumulados até a última carga enviada

Pesquisar [Enter]

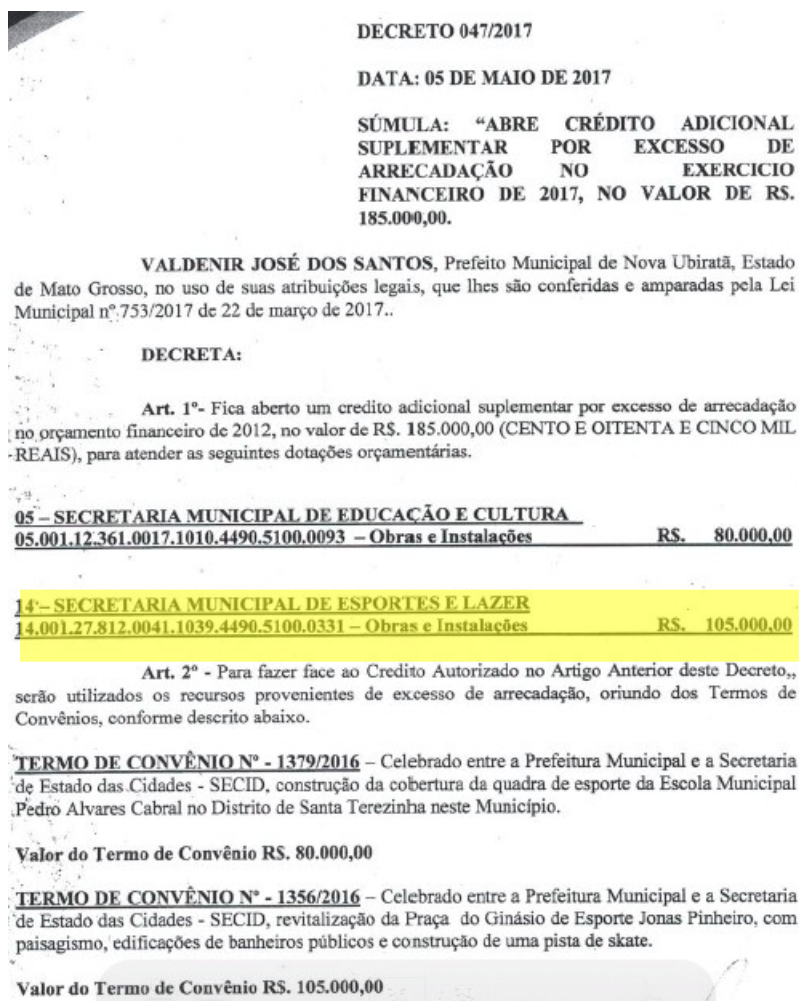
Fonte(a)	Descrição da fonte de recurso(b)	Previsão Atua...	Receita Arrec...	Excesso/Déficit...	Credito Adicio...	Diferença(g) = e-f
00	Recursos Ordinários	22.085.923,...	20.443.481,...	-1.642.442,...	0,00	-1.642.442,31
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	3.841.369,50	3.737.218,90	-104.150,60	0,00	-104.150,60
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	6.982.739,50	7.427.844,10	445.104,60	0,00	445.104,60
14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União	1.986.900,00	1.782.900,51	-203.999,49	0,00	-203.999,49
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	919.100,00	771.089,70	-148.010,30	0,00	-148.010,30
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	36.500,00	59.785,28	23.285,28	0,00	23.285,28
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	230.000,00	70.895,62	-159.104,38	0,00	-159.104,38
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na E...	5.311.172,50	5.281.612,56	-29.559,94	0,00	-29.559,94
19	Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educação Básica)	2.400.772,50	2.570.560,13	169.787,63	0,00	169.787,63
22	Transferências de Convênios - Educação	675.000,00	1.003.264,58	328.264,58	0,00	328.264,58
23	Transferências de Convênios - Saúde	44.000,00	148.420,39	104.420,39	0,00	104.420,39
24	Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	1.043.500,00	186.222,12	-857.277,88	0,00	-857.277,88
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	240.972,50	511.736,66	270.764,16	0,00	270.764,16
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	2.550.000,00	2.403.285,81	-146.714,19	0,00	-146.714,19
42	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Estado	320.100,00	263.713,20	-56.386,80	0,00	-56.386,80
92	Alienação de Bens	3.500,00	0,00	-3.500,00	0,00	-3.500,00
93	Outras Receitas Não-Primárias	328.450,00	134.443,33	-194.006,67	0,00	-194.006,67
	SOMA	49.000.000,...	46.794.474,...	-2.205.525,...	0,00	-2.205.525,92

17. Documento Externo – Documento digital n. 132637/2018, f. 36/37.

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT

Telefone: (65) 3613-7619 - e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br



34. Com efeito, o art. 167, II e V, da Constituição da República¹⁸ e o art. 43, *caput*, da Lei n. 4.320/1964¹⁹ dispõem que a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.

35. Aliado a esses dispositivos, o § 1º do art. 43 da Lei n. 4.320/1964 enumera os recursos que podem ser utilizados para justificar a abertura de créditos adicionais, tais como, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do

18. **Constituição da República – Art. 167.** São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

19. **Lei n. 4.320/64 – Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)



exercício anterior, os provenientes de excesso de arrecadação, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, desde que autorizados em lei, bem como o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

36. Ademais, para abertura de créditos adicionais com fundamento no art. 43, § 1º, II da Lei n. 4.320/64 (excesso de arrecadação) é necessário que o ordenador apure e demonstre o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, sendo **necessária a comprovação da sua existência**. Inclusive, esta Corte de Contas posiciona-se neste sentido, atente-se a **Resolução de Consulta n. 26/2015-TP**:

Resolução de Consulta n. 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).
2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).
3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.
4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.
5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.
6. A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão



se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

7. Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos.

(...)

11. A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

37. Outrossim, ressalta-se a falta de planejamento e, até mesmo, a falta de responsabilidade na gestão fiscal, quando das aberturas de créditos adicionais sem atentar-se às formalidades legais e, sobretudo, constitucionais, na medida em que o excesso de arrecadação e o superávit financeiro não foram suficientes para justificá-las.

38. Com tal impropriedade, o gestor demonstra ausência de planejamento dos projetos e atividades da Administração Pública e, por consequência, as ações que poderiam gerar benefícios diretos à sociedade deixam de ser implementadas. Assim, deve-se estimar corretamente os recursos financeiros necessários para a realização dessas ações e projetos governamentais.

39. Assim, o **Ministério Público de Contas** concorda com o entendimento da SECEX e manifesta-se pela **manutenção da irregularidade do subitem 2.1 (FB03)** e pela **expedição de recomendação** ao **Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que realize acompanhamento efetivo e pleno da receita, mês a mês, de modo a saber se está sendo incrementada ou não, em confronto com as despesas que estão sendo realizadas e suportadas pelos créditos adicionais autorizados, e que estes apenas sejam abertos desde que exista recursos disponíveis para tanto, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n. 4.320/1964.



40. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, 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), aspectos pelos quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

2.2.1. Execução orçamentária

41. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de arrecadação da receita – 0,978	
Valor previsto: R\$ 50.258.106,00	Valor arrecadado: R\$ 49.192.471,29

Quociente de realização da despesa – 0,910	
Despesa autorizada: R\$ 52.797.421,36	Despesa realizada: R\$ 48.060.041,28

42. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da **Resolução Normativa n. 43/2013-TCE/MT** e assim totalizaram ao final:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,066	
Receita arrecadada: R\$ 49.245.573,67	Despesa realizada: R\$ 46.166.899,34

43. Assim, os resultados indicam que **a receita arrecadada foi maior que a despesa realizada** e as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido.

44. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução



orçamentária de **1,066²⁰**, o que demonstra **superávit orçamentário de execução**.

2.2.2. Restos a pagar

45. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)²¹, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve **inscrição de R\$ 1.092.045,29**, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ R\$ 50.075.999,32.

46. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,021**.

47. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), a Equipe Técnica concluiu que **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 2,207 de disponibilidade financeira**.

2.2.3. Saldos financeiros

48. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (12/2016 – R\$ 3.125.055,31) com a do legado ao ano seguinte (12/2017 – R\$ 2.695.569,83) evidencia que o saldo repassado para o próximo exercício é menor que o saldo do exercício anterior (**saldo financeiro negativo**), o que se reflete no **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros, apurado em 0,862**. Vale dizer: os recebimentos do exercício foram menores do que os pagamentos do exercício.

2.2.4. Situação financeira

49. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de

20. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.

21. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante. Podem-se distinguir dois tipos de restos a pagar: os processados e os não processados. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.” (6ª ed., pág. 115).



superávit financeiro no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 2.695.569,83) em relação ao passivo financeiro (R\$ 1.343.706,15), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira** resultou no índice 2,006.

2.2.5. Dívida Pública

50. No que se refere à dívida pública, verifica-se que o Município não contratou obrigações de longo prazo durante o exercício, razão pela qual o **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,0.

51. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou a inexistência de dispêndios da dívida pública (R\$ 0,00), sendo assim, menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 45.392.309,09), resultando em um **quociente de 0,000**, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal n. 40/2001 e 43/2001.

2.2.6. Limites constitucionais e legais

52. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

53. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 33.537.481,14		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	33,45%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 7.070.666,28		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, § 5º, ADCT)	80,19%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 33.537.481,14		



Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 7.070.666,28		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	24,42%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 45.392.309,09		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	55,51%

54. O governante municipal **cumpriu os requisitos constitucionais** na aplicação de **recursos mínimos para a educação e saúde**.

55. Por outro lado, a **SECEX²²** verificou que os **gastos com pessoal do Município** totalizaram o montante de R\$ 25.200.884,51, correspondente a 55,51% da RCL. Constatou-se na apuração dos gastos, que foi acrescido o montante de R\$ 869.280,91 relativo a despesas com pessoal classificada indevidamente na dotação 33.90.39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), sendo imputada a irregularidade do **subitem 1.1 (AA04)** ao **Sr. Valdenir José dos Santos**, Prefeito Municipal.

56. Em sua **defesa²³**, o responsável alegou que a equipe técnica, ao calcular o limite de gastos do Executivo e do Legislativo, assegurou que ambos estavam dentro do limite da LRF (Documento digital n. 120746/2018, f. 32), no entanto no item “3) PESSOAL_3”, afirmou-se que o Município não assegurou o limite (55,51%).

57. Esclareceu que o “percentual gasto com pessoal no valor de R\$ 23.832.099,01 / R\$ 45.392.309,09” foi de 52,50%, e confirmou que encontra-se acima do limite prudencial.

58. Asseverou que o valor de R\$ 869.280,91 refere-se aos gastos com a empresa Cooperativa de Trabalho Vale do teles Pires, contratada para a prestação de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para atendimento das unidades da Prefeitura Municipal, e que esses valores não podem ser somados ao gasto de pessoal.

22. **Relatório Técnico** – Documento digital n. 120746/2018, f. 31/32.

23. **Documento Externo** – Documento digital n. 132637/2018.



59. A SECEX, no **Relatório Técnico de Defesa**²⁴, esclareceu que conforme Quadros 9.1, 9.4 e 9.5 do “Anexo 9 – PESSOAL”, do Relatório Preliminar, os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 25.200.884,51 correspondente a 55,51% da Receita Corrente Líquida, assegurando o cumprimento do limite máximo de 60%, estabelecido no art. 19, III, da LRF. E concluiu pelo afastamento da irregularidade.

60. **Passa-se à análise ministerial.**

61. Com efeito, verifica-se que os gastos com pessoal da Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã alcançaram o percentual de 55,51% da RCL, acima, portanto, do limite de gastos definido para o pessoal do Executivo, de 54%, conforme previsão do art. 23, III, “b”, da LRF²⁵.

62. Destarte, o **art. 22 da LRF** estabelece que o cumprimento dos limites estabelecidos no art. 19 (60% - limite das despesas com pessoal dos Municípios em relação à RCL) e no art. 20 (54% - limite das despesas com pessoal do Executivo Municipal) devem ser verificados ao final de cada quadrimestre. E, na hipótese da despesa com pessoal exceder a 95% do limite, o parágrafo único do mesmo dispositivo prevê as seguintes vedações à entidade, *in verbis*:

Art. 22. (...)

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;

V - 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 §

24. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 221973/2018.

25. **LRF – Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...) III - na esfera municipal: **b)** 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

63. Por conseguinte, e conforme se nota do caso em tela, **ultrapassado o limite de 54% da despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal (art. 20, III, “b”, LRF)**, o art. 23 da LRF prevê medidas a serem adotadas pelo Poder, que consiste na **eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição**²⁶.

64. Importante destacar que o parágrafo 3º daquele mesmo artigo prevê sanções ao não cumprimento das medidas, veja-se:

Art. 23 (...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

65. Esta Corte de Contas, acerca da adequação ao limite de gastos com pessoal possui o seguinte entendimento consolidado na **Resolução de Consulta n. 53/2010**, atente-se:

Resolução de Consulta n. 53/2010 (DOE, 23/06/2010). Pessoal. Limite. Despesa com Pessoal. Limite. Cálculo. Adequação ao limite independente de alerta. Vedações legais ao ultrapassar o limite prudencial. Adoção das

26. Constituição da República – Art. 169. (...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifou-se)



medidas cabíveis para recondução ao limite máximo. Responsabilidades do controlador interno. Inclusão de parcelas de férias, gratificação natalina, terço constitucional de férias e abono pecuniário no cálculo.

1. Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo.

2. As medidas previstas no § 3º, do art. 169, devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei nº 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucionais quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa aos limites legais, lei específica do respectivo ente federativo poderá estabelecer os requisitos objetivos e impessoais para exoneração desses servidores. Não havendo tal norma, aplica-se analogicamente a Lei nº 9.801/99 à hipótese de exoneração parcial dos servidores não estáveis. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional.

(...)

4. No controle dos gastos com pessoal, o controlador interno deverá acompanhar a aplicação e a observância das normas internas e verificar se o cálculo das despesas com pessoal está sendo feito de modo correto, inclusive analisando se há despesas que indevidamente não foram consideradas na apuração do montante. Ultrapassados os limites total ou prudencial, o responsável pelo controle interno deve acompanhar as medidas a serem adotadas, bem como sugerir ao gestor medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e dos §§ 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal.

66. Diante de todo o exposto, este *Parquet de Contas*, em desacordo com o posicionamento da SECEX, manifesta-se pela manutenção da irregularidade do subitem 1.1 (AA04) e pela expedição de recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que recomende ao Chefe do Executivo que, **elimine** o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre



outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, tais como, a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo, conforme disposto nos incisos I e II, do § 3º, do art. 169, da Constituição da República.

2.3. Realização dos programas previstos na LOA

67. 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 demonstrativo no tópico 4.1.4.1²⁷ do seu relatório preliminar.

68. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 54.878.099,59** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 50.075.999,32**, o que corresponde a **91,25% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

69. Verifica-se que, dos **35 programas** que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, **17** obtiveram execução acima de 90%, **7** tiveram execução entre 60% e 90%, **5** apresentaram execução abaixo de 60%, e **6** obtiveram resultado de execução igual a **zero**, quais sejam:

- Apoio ao Ensino Superior;
- Caminho da Escola;
- Escolarização de Jovens e Adultos;
- Gestão de Política Financeira;
- Porto da Inclusão;
- Reserva de Contingência.

70. Desta feita, ainda que os programas de governo tenham sido satisfatoriamente executados, **recomenda-se** à atual gestão que promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo

27. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital n. 123912/2018, fls. 13/15.



realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a manutenção da situação avaliada por esta Corte.

2.4. Avaliação das políticas públicas

71. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do Município de Nova Ubiratã apresentaram-se **ruins**. Entretanto, registra-se que, no exercício de 2017, o Município **aumentou o score 5** alcançado no exercício de 2016 para **6,5**.

72. Assim, no exercício de 2017, dos **dez indicadores elencados, sete apresentam desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira**, e os outros **três indicadores que apresentaram desempenho consideravelmente pior do que a média brasileira também apresentaram o mesmo desempenho no exercício anterior**, a saber:

- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

73. Desta feita, faz-se necessária a **recomendação** ao gestor para se atentar ao desempenho do indicador educacional que foi avaliado como inferior à média Brasil, bem como dos indicadores que obtiveram resultado inferior ao exercício anterior, **implementando programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do município**, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade.

74. A Constituição da República consagra a educação como direito



fundamental em seu art. 205²⁸, e mais, como um direito social no art. 6º²⁹, revelando-se um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, assim o acesso ao ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino é direito público subjetivo³⁰, como condição essencial para uma existência digna.

75. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde**, no **exercício de 2017**, o **Município alcançou escore 7,0**, mantendo o resultado em relação ao ano anterior (2016). Dos **dez indicadores utilizados** para avaliação, o Município de Nova Uiratã apresentou **desempenho melhor do que a média nacional em sete deles**.

76. Salienta-se que em **três indicadores**, o Município **alcançou resultados inferiores em relação à média nacional**, quais sejam:

- Taxa de Mortalidade Infantil (2015);
- Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); e
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016).

77. Denota-se, portanto, a necessidade de maior empenho e comprometimento da gestão em **adotar medidas com o intuito de melhorar a área da saúde** do Município, em especial no que diz respeito aos indicadores que apresentaram resultados pouco satisfatórios, abaixo da média Brasil e inferiores ao seu próprio desempenho quando comparados ao ano anterior.

78. É preciso que os gestores municipais se sensibilizem no sentido de dispensarem um olhar especial para a área de planejamento. Pois não adianta ter boas

28. Constituição da República – Art. 205. A **educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, **visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho**. (grifou-se)

29. Constituição da República – Art. 6º. São **direitos sociais** a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifou-se)

30. Constituição da República – Art. 208. (...) § 1º O **acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo**. (grifou-se)



ideias, se não há um suporte técnico que possa planejar, traçar metas, elaborar uma análise orçamentária estruturada e programar os passos que devem ser percorridos para concretizar o projeto.

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

80. É justamente a partir do conhecimento da realidade e das expectativas de saúde da população, que se torna possível a fixação das linhas prioritárias que devem se desenvolver e consolidar-se. **As políticas públicas de saúde devem na verdade contribuir de forma efetiva na melhoria do bem-estar e qualidade de vida das pessoas.**

81. Importa frisar, ainda, que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas e, sobre este aspecto, o planejamento é absolutamente necessário para continuar melhorando a realidade identificada nas políticas públicas de saúde e educação do Município.

82. Desta feita, diante do resultado apresentado, faz-se necessário **recomendar ao gestor** para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro de indicadores que registraram resultados inferiores à média nacional, como também daqueles cujo desempenho piorou quando comparado ao exercício anterior.

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares



83. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, de acordo com o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

84. Verifica-se, também, que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados (art. 48 da LRF), assim como os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação (art. 37, caput, CF; art. 6º, XIII, L. 8.666/93).

85. Por fim, em relação aos Conselhos exigidos em lei, verificou-se que foram assegurados recursos (orçamentários e de infraestrutura), informações e documentos aos respectivos conselhos, conforme observa-se da documentação apresentada pelos jurisdicionados.

2.6. Índice de Gestão Fiscal

86. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM³¹ tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

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

87. Os municípios avaliados 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).

31. Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014.



88. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2016, o IGFM de Nova Ubiratã foi de **0,62, recebendo Nota B (BOA GESTÃO)**, resultando na **41ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

89. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT³² demonstrando a série histórica do IGFM do Município de Nova Ubiratã:

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Rank Geral
2011	NOVA UBIRATA	0,81	0,53	0,71	0,66	0,00	0,59	0,60	56º
2012	NOVA UBIRATA	1,00	0,63	1,00	0,52	0,00	0,67	0,70	30º
2013	NOVA UBIRATA	0,67	0,49	0,58	0,22	0,01	0,50	0,44	94º
2014	NOVA UBIRATA	0,80	0,51	1,00	0,24	0,18	0,38	0,57	62º
2015	NOVA UBIRATA	0,56	0,61	1,00	0,48	0,66	0,35	0,63	48º
2016	NOVA UBIRATA	0,68	0,68	1,00	0,46	0,83	0,38	0,68	35º
2017	NOVA UBIRATA	0,59	0,32	1,00	0,46	1,00	0,45	0,62	41º

90. Abaixo, comparativo do índice nos exercícios anteriores:

- 2015: IGFM Geral 0,63 – Nota B – 48ª posição
- 2016: IGFM Geral 0,68 – Nota B – 35ª posição

91. Ressalta-se que o Município **caiu seis posições** em relação ao exercício anterior. Nesse sentido, a Administração Pública Municipal deve objetivar uma **gestão de excelência**, sendo necessária a **recomendação** à gestão para que continue adotando **medidas efetivas** visando aprimorar a máquina administrativa em busca de resultados ainda melhores 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).

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

92. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas

32. <http://www.tce.mt.gov.br/> > Espaço do cidadão > Índice IGFM TCE-MT ou através do link direto: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>.



anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2015** (Processo n. 972-5/2015), esta Corte emitiu o Parecer Prévio n. 131/2016 – TP, **favorável à aprovação**, com as recomendações a seguir:

- 1) em observância às normas que regem a Contabilidade Pública, corrija as inconsistências apontadas e realize o correto registro das informações contábeis do ente, em especial dos valores referentes ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, evitando a instabilidade nas contas públicas e o beneficiamento indevido na apuração dos limites constitucionais;
- 2) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2016, especialmente em relação aos indicadores: na Educação e na Saúde;
- 3) faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices;
- 4) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de uma Gestão de Excelência (NOTA A) e de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal Municipal - IGFM (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS).

93. Quanto ao item 1, a Secex constatou que em 2107 houve registro contábil da receita proveniente da transferência do ITR com a respectiva dedução para formação do FUNDEB. Em relação ao item 2, constatou que na saúde e educação ainda existem indicadores a serem melhorados nos próximos exercícios. E no item 3, relatou que na LDO e LOA para o ano de 2017 não foi constatado programas e ações para melhorar os referidos índices. Por fim, quanto ao item 4, verificou-se que em 2017 este Índice manteve-se os limites do ano de 2016 classificado como Boa Gestão – conceito B.

94. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2016** (Processo n. 25.896-2/2015), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio n. 51/2017 – TP, emitiu manifestação **favorável à aprovação**, com a seguinte recomendação:

- 1) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa



em busca de resultados ainda melhores 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); e

2) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017, especialmente em relação aos indicadores: na educação e saúde.

95. Em relação ao item 1, a Secex explicitou que a despeito do Município ter se classificado como Boa Gestão – conceito B, o índice de 0,62 de 2017 está bem próximo do limite mínimo para o conceito C - Gestão em Dificuldade. Em relação à saúde e educação, enunciou que ainda existem indicadores a serem melhorados nos próximos exercícios.

96. Outrossim, todas essas questões recomendadas pelo Tribunal de Contas já restaram demonstradas em tópico específico deste Parecer, sendo, inclusive sugerida a expedição de novas recomendações à gestão municipal, comprovando-se as medidas adotadas quando do julgamento das contas de governo relativas ao exercício de 2018.

97. Em complementação, convém mencionar o cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em educação e saúde e o desrespeito ao teto de gastos com pessoal, o qual caracterizou a irregularidade AA04.

98. Por outro lado, o **Ministério Público de Contas** entende ser de grande valia para o desfecho das presentes Contas de Governo dar destaque para os **aspectos relevantes** a serem aprimorados, evoluídos e efetivados no exercício seguinte:

Na Educação: o Município apresentou **três** indicadores com resultado **muito inferiores à média nacional**: **a)** Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); **b)** Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); **c)**



Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

Na Saúde: o Município apresentou **três** indicadores com resultados inferiores a média nacional: **a)** Taxa de Mortalidade Infantil (2015); **b)** Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); **c)** Taxa de Detecção de Hanseníase (2016).

99. Reforça-se aqui a **recomendação** ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores da saúde e educação que foram avaliados abaixo da média nacional e ao seu próprio desempenho com relação ao ano anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino no Município.

100. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, verifica-se que o município obteve resultado de 0,62, o que indica Boa Gestão, resultando na 41ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais, e assim sendo, a adoção de medidas para aprimorar o desempenho da unidade gestora será objeto de sugestão de recomendação, conforme exposto no tópico próprio deste parecer.

101. Nesta oportunidade, importa evidenciar que foram apontadas e mantidas as duas irregularidades - **subitem 1.1 (AA04) e subitem 2.1 (FB03)**, sendo uma de natureza gravíssima e a outra de natureza grave, por afronta a Lei n. 4.620/1964, a LRF e, sobretudo, a Constituição.

102. Na **irregularidade do subitem 1.1 (AA04)**, nota-se que o gestor reconhece a inobservância do limite de gastos com pessoal, demonstrando ausência de responsabilidade na gestão fiscal, e a conseqüente falta de planejamento da gestão da Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã, desrespeitando assim, o art. 169, *caput*, da Constituição da República, bem como o art. 20, inciso III, "b", da LRF.

103. Quanto à **irregularidade do subitem 2.1 (FB03)**, em que foi constatada a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e por excesso de arrecadação



sem a existência dos recursos disponíveis, em afronta direta ao art. 167, II e V, da Constituição da República e ao art. 43, *caput*, da Lei n. 4.320/1964, registra-se o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas do Município, na medida em que a gestão não realizou acompanhamento mensal efetivo a fim de verificar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estavam se concretizando ao longo do exercício.

104. Ademais, numa análise global da prestação de contas, tem-se que **a união de todos os elementos irregulares** que permaneceram, dentre eles as **falhas graves e gravíssimas** e a **queda do índice de gestão fiscal**, evidencia que o gestor não foi diligente na sua atuação frente ao Município de Nova Ubatã.

105. Sendo assim, outra não pode ser a conclusão do órgão ministerial, senão pela sugestão de reprovação das contas aqui apreciadas.

106. Como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal de Nova Ubatã, a manifestação deste **Parquet de Contas** encerra-se com o **parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das presentes contas de governo.

3.2. Conclusão

107. 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-se**:

a) pela emissão de **parecer prévio CONTRÁRIO** à aprovação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Nova Ubatã**, referentes ao exercício de 2017, sob a administração do **Sr. Valdenir José dos Santos**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual n. 269/2007 (LOTCE/MT), art. 176, § 3º, do RITCE/MT e art.



5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT n. 10/2008;

b) pela manutenção das irregularidades dos subitens 1.1 (AA04) e 2.1 (FB03);

c) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que:

c.1) elimine o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, tais como, a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo, conforme disposto nos incisos I e II, do § 3º, do art. 169, da Constituição da República – **subitem 1.1 (AA04)**;

c.2) realize acompanhamento efetivo e pleno da receita, mês a mês, de modo a saber se está sendo incrementada ou não, em confronto com as despesas que estão sendo realizadas e suportadas pelos créditos adicionais autorizados, e que estes apenas sejam abertos desde que exista recursos disponíveis para tanto, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n. 4.320/1964 – **subitem 2.1 (FB03)**;

c.3) **adote medidas efetivas** visando aprimorar a máquina administrativa em busca de resultados ainda melhores 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);

c.4) **promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos**



programas de governo, sendo realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a manutenção da situação avaliada por esta Corte, em especial com relação à: Apoio ao Ensino Superior; Caminho da Escola; Escolarização de Jovens e Adultos; Gestão de Política Financeira; Porto da Inclusão; e Reserva de Contingência;

c.5) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, **cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018**, especialmente em relação aos seguintes indicadores:

c.5.1) na educação: Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), a fim de que sejam implementados programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do Município, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade;

c.5.2) na saúde: Taxa de Mortalidade Infantil (2015); Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); e Taxa de Detecção de Hanseníase (2016).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de novembro de 2018.



(assinatura digital³³)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto

33. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.