



PROCESSO Nº : 8.239-2/2016
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2016
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA
GESTOR : GASPAR DOMINGOS LAZARI
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 6.009/2017

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA. IRREGULARIDADES. GASTO COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. MANTIDA. CONTRATAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE DESPESA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. MANTIDA. SUPOSTO CRIME. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO SEM AS DEVIDAS PROVIDÊNCIAS. MANTIDA. INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR E DÉFICIT FINANCEIRO. MANTIDAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS INCOMPATÍVEIS COM A LDO. MANTIDA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS ANTES DE ATENDIDOS AQUELES EM ANDAMENTO. MANTIDA. INCOMPATIBILIDADE DA LOA COM PPA E LDO. MANTIDA. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. MANTIDA. FALTA DE RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO DO PASEP. AFASTADA. DESCUMPRIMENTO DAS REGRAS RELATIVAS À TRANSMISSÃO DE CARGOS ELEITORAIS. AFASTADA. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS RECOMENDAÇÕES REFERENTES AOS EXERCÍCIOS ANTERIORES. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO COM RECOMENDAÇÕES E REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.



1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Confresa**, referentes ao **exercício de 2016**, sob a responsabilidade do **Sr. Gaspar Domingos Lazari**.

2. Os autos foram encaminhados ao 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; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 26 e 34, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007)

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

4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas a este Tribunal 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 07/08/2017 a 18/08/2017, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 8239/2017 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar¹** que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

1 Relatório Técnico – Documento nº 258326/17.



GASPAR DOMINGOS LAZARI - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
01/01/2016 a 31/12/2016

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) Devido a falta de planejamento e transparência na gestão fiscal da Prefeitura de Confresa, ocorreu desequilíbrio das contas públicas o que levou a gastos com pessoal do Poder Executivo superiores ao limite máximo estabelecido de 54% da RCL, impactando as receitas correntes líquidas com despesas de pessoal. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

2) DA01 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_01. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).

2.1) Devido a inobservância das regras a serem obedecidas no ano eleitoral e último ano de mandato ocorreu aumento das despesas, o que levou a contratação de obrigação de despesas nos 02 últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira impactando nos futuros orçamentos. - Tópico - 5.3.1. Restos a pagar

3) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

3.1) Devido a falta de providências efetivas do Prefeito de Confresa ocorreu que a prefeitura realizou mais pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas o que levou ao déficit orçamentário de R\$ 2.260.132,95 impactando no crescimento do Município de Confresa e ocasionando o aumento da dívida. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

4) DA08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_08. Contratação de operação de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo (art. 15, caput, da Resolução 43/2001 do Senado Federal).

4.1) Devido a falta de planejamento na gestão fiscal do Município de Confresa ocorreu a falta de recolhimento da contribuição do PASEP o que levou a contratação de operação de crédito no valor de R\$ 1.097.363,31 para parcelamento da dívida Previdência Municipal junto a Receita Federal, impactando no orçamento da futura gestão. - Tópico - 5.4.2. Dívida Pública

5) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.



5.1) Devido a falta de planejamento e transparência na gestão fiscal da Prefeitura de Confresa, ocorreu desequilíbrio das contas públicas o que levou a ocorrência de indisponibilidade financeira no valor de R\$ 6.387.190,74 para pagamentos de Restos a Pagar impactando no comprometimento de receitas futuras. - Tópico - 5.3.1.1. Quociente de disponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar 5.2) Devido a falta de providências efetivas do Prefeito de Confresa ocorreu que as despesas realizadas foram maiores do que as receitas arrecadadas o que levou ao déficit financeiro no valor R\$ 6.387.191,34 impactando no crescimento do Município de Confresa e ocasionando o aumento da dívida. - Tópico - 5.4.1. Situação financeira - Quociente da Situação Financeira (QSF) - Exceto RPPS

6) FB09 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_09. Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

6.1) Devido a inobservância das peças de planejamento ocorreu a abertura de créditos adicionais especiais incompatíveis com LDO, o que levou a execução de obras, conforme destacado no Apêndice D, em percentual de 4.862,62% acima do planejado na LDO, impactando na execução das peças de planejamento. - Tópico – 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

7) FB11 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_11. Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária sem que sejam atendidos os em andamento e/ou contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45 da Lei Complementar 101/2000).

7.1) Devido a inobservância das peças de planejamento ocorreram a abertura de créditos adicionais especiais, o que levou a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual antes de atendidos os em andamento, impactando na execução das peças de planejamento. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

8) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

8.1) Devido a inobservância das peças de planejamento ocorreu a aprovação da Lei Orçamentária Anual com incompatibilidade entre PPA e LDO, o que levou a inexecução total das classificações funcionais e programáticas destacadas no Apêndice C, impactando na execução das peças de planejamento. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual - LOA

9) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução



Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

9.1) Devido a falta de transparência ocorreu intempestividade nas informações de remessa obrigatória o que levou ao descumprimento do prazo de envio de prestação de contas de governo, impactando na análise do controle externo dos atos praticados pelo Administrador. - Tópico - 5.8.5. Prestação de Contas Anuais de Governo

10) NB01 DIVERSOS_GRAVE_01. Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas em Resolução do TCE-MT (Resolução Normativa TCE nº 07/2008).

10.1) Devido a regras de transmissão de cargos eleitorais ocorreu que não foram observadas às disposições da Resolução Normativa nº 19/2016, o que levou a não remessa ao Tribunal de Contas do Estado da cópia do relatório conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato, impactando na execução do projeto de governo, considerando a falta de conhecimento da situação da gestão que se encerra, sobre os aspectos financeiros, orçamentários, operacionais/gerencias, patrimoniais e fiscais do Município de Confresa. - Tópico – 5.8.6. Comissão de Transição

7. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente notificado acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa intempestiva**, tendo sido, contudo, recebida a título de informações.

8. A Secex, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**, no qual concluiu pelo saneamento da irregularidade NB01 - item 10.1, apenas.

9. Por derradeiro, conforme preceitua a redação do art. 141, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT, o responsável foi notificado para apresentar alegações finais, o que foi feito (Doc. nº 325487/2017)

10. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT.

11. É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Mérito

12. 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 Ministério Público de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (ROMS nº 11.060 GO):

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 no 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).

13. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Confresa, referentes ao exercício de 2016.

2.3. Análise das Contas de Governo

14. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Confresa, referentes aos exercícios de **2013 a 2015**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.

15. Para análise das contas de governo do exercício de 2016, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa 10/2008, a partir dos quais se obteve os



seguintes dados.

2.4. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

16. As peças orçamentárias do Município de Confresa foram:

a) PPA, conforme Lei nº 567/2013 (quadriênio 2014 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei nº 683/2015;

c) LOA, disposta na Lei nº 746/2016, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 83.660.257,41 (oitenta e três milhões, seiscentos e sessenta mil duzentos e cinquenta e sete reais e quarenta e um centavos)**. Deste valor destinou-se R\$ 22.096.635,92 ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.

17. Ocorre que devido a inobservância das peças de planejamento ocorreu a aprovação da Lei Orçamentária Anual com incompatibilidade entre PPA e LDO, levando a inexecução total das classificações funcionais e programáticas destacadas no Apêndice C, impactando na execução das peças de planejamento, **irregularidade FB13 – item 4.1.3.**

18. Em sede de defesa, o gestor argumenta que não há irregularidade na presente constatação, pois não há previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro elencando tal fato como irregular.

19. Em seu relatório técnico de defesa, a Secex manteve a irregularidade, pois o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que o projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas desta lei complementar. Da mesma forma, reza o art. 165, §7º da CF.

20. Em alegações finais, o gestor teceu as mesmas considerações da defesa.



21. A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação e foi criada para ter compatibilidade com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o orçamento do ano objetiva alcançar os objetivos e as metas propostas no PPA, consoante as normas estabelecidas também pelas LDO. Assim, elas se relacionam de forma correspondente.

22. Assim, este **órgão ministerial manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB13** e sugere **recomendação** para que a Prefeitura de Confresa elabore as peças de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) em acordo com os arts. 165 a 167 da Constituição Federal.

23. Ademais, apontou a equipe de auditoria que, em decorrência da inobservância das peças de planejamento, ocorreu a abertura de créditos adicionais especiais, levando a inclusão de novos projetos na LOA antes de atendidos os em andamento, impactando na execução das peças de planejamento, **irregularidade FB11 – item 4.1.3.1.**

24. Em sua defesa, o gestor alegou que não há proibição na legislação brasileira vigente sobre incluir novos projetos na LOA, sem concluir os projetos em andamento. Afirmou que a abertura de créditos especiais está prevista para autorizar despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA.

25. A Secex manteve a irregularidade, uma vez que o art. 45 da LRF dispõe que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO.

26. Em sede de alegações finais, a defesa apenas ratificou os termos exarados em sua defesa prévia.



27. Este Ministério Público de Contas mantém a irregularidade FB11, mostrando-se necessária **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, §1ª, da LOTCE/MT, para que recomende ao Poder Executivo que se abstenha de incluir novos projetos na Lei Orçamentária Anual antes de atendidos os em andamento, bem como que esses guardem compatibilidade entre as peças de planejamento.

28. Outra falha apontada pela equipe de auditoria, refere-se à inobservância das peças de planejamento, tendo em vista a abertura de créditos adicionais incompatíveis com a LDO, o que levou a execução de obras, conforme destacado no Apêndice D, em percentual de 4.862,62% acima do planejado na LDO, impactando na execução das peças de planejamento, configurando a **irregularidade classificada como FB09 – item 4.1.3.1.**

29. O responsável informou em sua resposta que houve um equívoco da equipe técnica no percentual calculado, pois o valor total da variação foi de 585,52%. No mais, aduz que a compatibilidade prevista no ordenamento jurídico entre as peças de planejamento, diz respeito as diretrizes, objetivos e metas do PPA, com as metas e prioridades da LDO, juntamente com os orçamentos previstos na LOA, ou seja, com os projetos atividades e não com os valores existentes nos planejamentos.

30. A Secex, em seu relatório técnico de defesa, esclareceu que o percentual de 4862,62% foi obtido através de análise horizontal, conforme demonstrado abaixo:

Dotação	Valor LDO (A)	C.A. Especial (B)	% (B/A)	Projeto/Atividade
05.001.12.365.0042.01307.4.4.90.51.00.0.1.22.000000	180.000,00	R\$ 82.986,92	46,10%	CONSTRUÇÃO DE CRECHES
05.010.27.812.0046.01031.4.4.90.51.00.0.1.22.000000	22.472,00	R\$ 717.044,55	3190,84%	CONSTRUÇÃO E REFORMA DE QUADRA DE ESPORTE
06.004.10.301.0096.02179.4.4.90.51.00.0.1.24.000000	124.720,00	R\$ 240.000,00	192,43%	CONSTRUÇÃO DE UBS
07.002.26.453.0091.01342.4.4.90.51.00.0.1.00.000000	R\$ 0,00	R\$ 130.282,70	0,00%	CONTRUCAO DE PORTAL
07.004.26.782.0088.01068.4.4.90.51.00.0.1.24.000000	156.180,00	R\$ 1.232.946,11	789,44%	CONSTRUÇÃO DE PONTES E BUEIROS
07.005.17.512.0076.01343.4.4.90.51.00.0.1.00.000000	R\$ 0,00	R\$ 53.211,53	0,00%	FORNECIMENTO DE AGUA CANALIZADA
09.004.08.244.0081.02190.3.3.90.42.00.0.1.00.000000	R\$ 0,00	R\$ 15.760,00	0,00%	AUXÍLIO FINANCEIRO A APAE
09.006.08.241.0081.01042.4.4.90.51.00.0.1.24.000000	8.370,80	R\$ 407.040,00	4862,62%	CONST. E AMPL. CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA 3A IDADE
TOTAL	491.742,80	R\$ 2.879.271,81	585,52%	

Fonte: APLIC – Peças de Planejamento

Fonte: Relatório Técnico, Doc. nº 258326/17, fl. 131.

31. Já o percentual de 585,25% representa análise vertical, considerando o



total de créditos adicionais especiais incompatíveis com a LDO. A defesa não justifica nenhuma das incompatibilidades.

32. Em suas alegações finais, o responsável apenas teceu os mesmos comentários de sua defesa, argumentando que não há no ordenamento jurídico legislação que identifique tal fato como irregular, sendo esta alegação nula de pleno direito.

33. Isso posto, considerando que a abertura de créditos especiais autorizada pela Lei nº 313/2016 não guardou observância e compatibilidade às peças orçamentárias do Município de Confresa, **este órgão Ministerial mantém a irregularidade FB09**, mostrando-se necessária **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, §1º, da LOTCE/MT, para que recomende ao Poder Executivo que fortifique o Plano Plurianual, com foco no planejamento real e não fictício, bem como que aperfeiçoe a elaboração e compatibilidade entre as peças de planejamento.

2.4.1. Execução orçamentária

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

Quociente de arrecadação da receita – 0,840	
Valor previsto: R\$ 78.880.431,24	Valor arrecadado: R\$ 66.284.884,80

Quociente de realização da despesa – 0,813	
Despesa autorizada: R\$ 83.540.153,54	Despesa realizada: R\$ 68.000.452,15

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



A	RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA CONSOLIDADA AJUSTADA	R\$ 64.752.525,61
B	DESPESA ORÇAMENTÁRIA EMPENHADA CONSOLIDADA AJUSTADA	R\$ 67.012.658,56
QREO	A/B	0,966

Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria, Doc. nº 258326/17, fl. 21.

36. Os resultados indicam que a receita arrecadada é menor que a despesa realizada. Partindo destas informações e da análise do Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013 obtém-se o Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) de 0,966, que demonstra déficit de execução orçamentária no valor de **R\$ 2.260.132,95** (dois milhões, duzentos e sessenta mil cento e trinta e dois reais e noventa e cinco centavos), configurando a irregularidade classificada como **DA02 – item 5.2.3.**

37. De início, a defesa pontua que o valor do déficit apontado não demonstrando grande relevância aos cofres públicos do município, uma vez que corresponde a somente 3% do valor da Receita Corrente Líquida Total, pois o Quociente de Resultado da Execução Orçamentária (QREO) resultou em 0,966.

38. Ainda, afirma que o atraso ou não recebimento de repasses financeiros constitucionais, legais ou voluntários, configura atenuante do déficit apresentado (art. 9º da Resolução Normativa nº 04/2012), fato este que não enseja a reprovação das contas de governo, pois houveram créditos a receber durante o exercício de 2016, referente a repasses do Estado de Mato Grosso no valor de R\$ 974.691,80, que só ingressaram nos cofres públicos em 2017 no valor de R\$ 1.606.457, que somados perfazem um total de R\$ 2.581.149,10 que supriria o suposto déficit orçamentário.

39. Finaliza argumentando que em exercícios anteriores o município teve repasses constitucionais, que darão entrada nas contas do município em 2017 e serão utilizados para liquidarem despesas empenhadas em 2016.

40. A equipe de auditoria, em análise da defesa, considerou diversos outros fatores na análise das contas, tais como a Gestão em Dificuldade (IGFM – 0,40), a falta de planejamento e de transparência na gestão fiscal que ocasionaram as demais



irregularidades verificadas nestes autos.

41. De acordo com o posicionamento da equipe de auditoria, o gestor poderia adotar medidas para conter o déficit, no entanto, não realizou medidas de contenção, sendo observado um crescente gasto das obrigações frente a indisponibilidade orçamentária e financeira, levando ao um crescente desequilíbrio financeiro e a manutenção da irregularidade apontada.

42. Em que pese as considerações da defesa, **o Ministério Público de Contas entende que essa irregularidade não deve ser sanada**, pois, ainda que os atrasos nos repasses constitucionais possam ter contribuído para a ocorrência do déficit de execução orçamentária, a ausência de comprovação quanto ao atraso ou não recebimento dos repasses somada à ausência dos empenhos realizados no exercício demonstrando sua vinculação aos recursos não recebidos em 2016, não permite o afastamento da irregularidade apontada (art. 9º da Resolução Normativa nº 04/2012).

43. Já no que concerne aos saldos dos exercícios anteriores, é possível observar no exercício de 2015 a existência de um déficit financeiro no valor de R\$ 3.434.515,31 (três milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil quinhentos e quinze reais e trinta e um centavos), conforme segue:

A	Ativo Financeiro	R\$ 1.950.116,20
B	Passivo Financeiro	R\$ 5.384.631,51
QSF	A/B	0,362

Esse resultado indica que houve déficit financeiro.

Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria, Doc. nº 258326/17, fl. 20.

44. Nesse prisma, o exercício de 2016 se iniciou com uma grave incapacidade financeira, mostrando-se necessária conduta do gestor no sentido da adoção de providências efetivas a fim de reverter o desequilíbrio orçamentário e financeiro do município.



45. Com efeito, é certo que, inexistindo superávit financeiro no exercício anterior, não haveria que se falar em saldo financeiro para equilibrar déficit de execução orçamentária ocorrido, devendo para isso o gestor responsável redobrar seus esforços para minimizar a situação financeira deficitária que o município se encontra, ou até mesmo adotar medidas efetivas para que a receita arrecadada seja superior a despesa empenhada.

46. Nesse ponto, corroborou para uma situação negativa na gestão financeira do município de Confresa, a atuação ineficiente do gestor quando a par das possibilidades impostas na Lei de Responsabilidade Fiscal não demonstrou adotar providências efetivas, permitindo o aumento do déficit de execução orçamentária:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

(...)

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

47. Nestes termos, a limitação de empenho tem função de destaque na gestão responsável do Município, visando a redução do déficit de execução orçamentária.

48. Portanto, a ocorrência de déficit da execução orçamentária apurado no exercício, bem como a não adoção de medidas efetivas que visassem a redução do déficit apontado, contribuiu para o desequilíbrio financeiro do Município de Confresa, fatos estes que levam à conclusão deste **Ministério Público de Contas** pela **manutenção da irregularidade gravíssima**, passível, portanto, da emissão de **Parecer Prévio contrário à aprovação**.

49. Ainda, necessário que se **recomende** à Câmara Municipal que determine ao gestor a promoção de ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos equilíbrio orçamentário e financeiro, fiscalização



da execução orçamentária e observar as regras sobre finanças públicas dispostas na Constituição Federal e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4.2. Restos a pagar

50. Com relação à **inscrição de restos a pagar** (processados e não processados), a Secex verificou que, no exercício de 2016, **houve a contratação de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa**, desobedecendo o art. 42, caput e parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, configurando a irregularidade classificada como **DA01 – item 5.3.1.**

51. De acordo com a equipe de auditoria, o saldo referente a disponibilidade de 30/04/2016 (-R\$ 4.691.245,80) e o saldo referente a disponibilidade de 31/12/2016 (-R\$ 5.906.416,53), configura aumento das despesas que caracteriza contratação de obrigação de despesas nos 02 últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira.

52. Em síntese, a defesa argumenta que a equipe de auditoria não considerou os valores registrados na conta de créditos de transferências a receber, no valor de R\$ 6.370.725,09, resultando, ao final, na diferença positiva de R\$ 464.308,56, nem o atraso nos repasses do Governo do Estado.

53. Menciona na defesa os entendimentos adotados nos julgamentos da contas de governo de Glória D'Oeste (Proc. nº 83917/2016) e do Governo do Estado de Mato Grosso (Proc. nº 120413/2016), onde os incentivos fiscais concedidos indevidamente refletiram significativamente na redução dos repasses aos municípios.

54. Último argumento com o fim de sanar a irregularidade, é a alegação de que tal achado refere-se às despesas efetivamente liquidadas nos dois últimos



quadrimestres do mandato, o que no caso dos dois últimos quadrimestres foi de R\$ 42.693.009,00 e a receita arrecadada no mesmo período foi de R\$ 44.992.205,09, não havendo que se falar em aumento de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira para custeá-las.

55. Ao analisar a defesa apresentada, a equipe de auditoria manteve o apontamento por considerar que é dever do gestor contratar obrigações que possam ser cumpridas integralmente dentro do exercício, ou que possuem parcelas a serem cumpridas no exercício seguinte com suficiente disponibilidade de caixa.

56. Ainda, informa que o caso tratado nos autos de Glória D'Oeste é de restos a pagar não processados e indisponibilidade somente na fonte 02 e que o gestor deve considerar suas receitas recebidas e suas disponibilidades para contratar obrigações, assim não impactando no orçamento futuro, no caso de redução nos repasses.

57. Assim, o Ministério Público de Contas concorda com a Secex, pois restou demonstrado a contratação de obrigação sem disponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres (maio a dezembro), não merecendo respaldo a alegação do ex-gestor, devendo ser **mantida a irregularidade DA01** e feita **recomendação** para que a gestão do Município de Confresa se abstenha de contratar obrigação sem a correspondente disponibilidade financeira nos últimos dois quadrimestres do exercício, conforme vedação do art. 42, da LRF, devendo considerar, para tanto, a disponibilidade por fonte de recursos.

58. Ademais, considerando que a referida irregularidade está tipificada no art. 359-B do Código Penal, podendo configurar crime contra as finanças públicas, **cabível a remessa ao MPE** para análise.

59. Também foi constatados nos autos a indisponibilidade financeira no valor de R\$ 6.387.190,74 para pagamentos de restos a pagar, ou seja, para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar o executivo municipal dispõem de R\$ 0,080 de disponibilidade



financeira, configurando irregularidade classificada com **DB99 – item 5.3.1.1**, conforme dados do Relatório Técnico:

A	Disponibilidade Bruta - Exceto RPPS	R\$ 1.431.275,42
B	Obrigações Financeiras - Exceto RPPS	R\$ 873.764,54
D	Restos a Pagar não Processados - Exceto RPPS	R\$ 511.087,34
C	Restos a Pagar Processado - Exceto RPPS	R\$ 6.433.614,28
QDF	(A-B)/(C+D)	0,080

Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria, Doc. nº 258326/17, fl. 23.

60. A defesa alega que não foi repassado à Municipalidade, no exercício de 2016, o valor de R\$ 11.208.356,619 (onze milhões, duzentos e oito mil, trezentos e cinquenta e seis reais e sessenta e um centavos). Assim, se a transferência tivesse sido repassada, a real situação financeira (QDF/QSF) seria para cada R\$ 1,00 inscritos em restos a pagar, haveria R\$ 1,69 para cobrir as despesas, não havendo, portanto, endividamento.

61. Em seu relatório técnico de defesa, a Secex manteve a irregularidade, afirmando que o gestor, independentemente do não repasse no prazo legal, deveria promover o equilíbrio das contas públicas da Prefeitura de Confresa, promovendo ação planejada e transparente, a fim de evitar que as receitas arrecadadas fossem menores do que as despesas realizadas, seguindo os trâmites da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

62. No mais, o Município apresenta uma gestão em dificuldade, conforme classificação do IGFM – Índice de Gestão Fiscal dos Municípios, verificando-se uma piora em relação ao exercício de 2015.

63. O Ministério Público de Contas, em consonância com a Secex, **manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB99**, tendo em vista que ao gestor cabe promover condutas práticas e eficazes para manter o equilíbrio das contas públicas mesmo não tendo recebido a transferência que tinha direito no prazo legal. Assim, **recomenda-se** que a gestão atual observe o art. 1º, §1º, da LRF, respeitando também a disponibilidade por fonte quanto aos restos a pagar.



2.4.3. Situação financeira

64. A análise do Balanço Patrimonial (Anexo 14 da Lei nº 4.320/64) revela que houve déficit financeiro no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro de R\$ 1.431.275,42 (um milhão, quatrocentos e trinta e um mil duzentos e setenta e cinco reais e quarenta e dois centavos) em relação ao passivo financeiro de R\$ 7.818.466,16 (sete milhões, oitocentos e dezoito mil quatrocentos e sessenta e seis reais e dezesseis centavos), levou ao **déficit financeiro no valor R\$ 6.387.191,34**, que resultou no índice de 0,183 de **Quociente da Situação Financeira (QSF)**.

2.4.4. Dívida Pública

65. No que se refere à dívida pública, verifica-se que devido a falta de recolhimento da contribuição do PASEP o que levou a contratação de operação de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo, no valor de **R\$ 1.097.363,31** (um milhão, noventa e sete mil trezentos e sessenta e três reais e trinta e um centavos) para parcelamento da dívida da Previdência Municipal junto a Receita Federal, impactando no orçamento da futura gestão, configurando a irregularidade **DA08 – item 5.4.2**.

66. Diante do reconhecimento da defesa de que houve o parcelamento dos débitos previdenciários patronais junto ao PREVICON, a equipe de auditoria manteve ao considerar que, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, equiparam-se a operações de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.

67. Muito embora a equipe de auditoria tenha adotado entendimento extraído da leitura do art. 29, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessário destacar que a Resolução Federal nº 43/2001 estabelece as hipótese de operações de crédito, o que se equipara as operações de crédito e o que não se equipara as operações de crédito.



68. Ao examinar a hipótese em questão, é possível verificar que nos termos do § 2º do art. 3º da Resolução nº 43/2001, não se equiparam a operações de crédito, a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Município, os quais compõem-se a administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes, conforme segue:

§ 2º Não se equiparam a operações de crédito:

I - assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução;

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

69. Portanto, embora o reconhecimento da dívida perante o PREVICON esteja evidenciado na Lei nº 741/2016 que autorizou o parcelamento dos débitos previdenciários do Poder Executivo, a obrigação assumida por pessoas jurídicas que integram o município de Confresa, constitui exceção à denominada operação de crédito, motivo pelo qual o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **afastamento** da irregularidade **DA08**.

2.4.5. Limites constitucionais e legais

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

71. 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 e Saúde: R\$ 30.888.800,46		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	25,77%
Saúde	15% (artigos 158 e 159, CF/88)	23,28%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 11.354.219,81		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	62,65%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 61.193.136,47		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	56,74 %

72. O governante municipal **cumpriu os requisitos constitucionais** na aplicação de recursos mínimos para a educação e saúde. No entanto, foi apontado pela equipe de auditoria que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ R\$ 34.722.759,61 (trinta e quatro milhões, setecentos e vinte e dois mil setecentos e cinquenta e nove reais e sessenta e um centavos), correspondente a 56,74% da RCL, superior ao limite máximo estabelecido de 54% da RCL, configurando a irregularidade gravíssima **AA04 – item 5.6.4.2**.

73. Em síntese, a defesa contesta o descumprimento do limite de gasto de pessoal no exercício de 2016, uma vez que foram catalogadas diversas despesas erroneamente como gastos de pessoal, seguindo o próprio entendimento do TCE que entende que as verbas de natureza indenizatória devem ser retiradas do cômputo do limite de gastos com pessoal, conforme entendimento exposto pelo Conselheiro Sérgio Ricardo nos autos nº 8397/2015.

74. Assim, ao retirar do cômputo de gastos o valor de R\$ 1.915.675,38 (um milhão, novecentos e quinze mil seiscentos e setenta e cinco reais e trinta e oito



centavos), o valor real de gastos com pessoal seria de R\$ 32.807.084,23 (trinta e dois milhões, oitocentos e sete mil e oitenta e quatro reais e vinte e três centavos) representando o percentual de 53,61 % da RCL, motivo que enseja a desconsideração da presente irregularidade.

75. Remetidos os autos à Secex, essa explicou que é entendimento pacificado deste TCE-MT a não inclusão de verbas de natureza indenizatória no cálculo de gasto com pessoal, não tendo sido essas consideradas. Dessa feita, concluiu que foram deduzidas do cálculo as despesas não consideradas de acordo com os Processos nºs 77224/2014, 77321/2014, 77380/2014 e 132128/2014 e o Manual de Demonstrativos Fiscais, mantendo a irregularidade.

76. A defesa não tratou da presente irregularidade em alegações finais.

77. **O Ministério Público de Contas concorda com a Secex e entende que a irregularidade AA04 deverá ser mantida.** Isso porque a defesa fundamenta-se unicamente no suposto cômputo de despesas com verbas indenizatórias nos limites de gasto com pessoal, o que, conforme detalhado pela Secex, não aconteceu.

78. Dessa feita, cabível **recomendação** à Prefeitura Municipal de Confresa para que respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF.

2.5. Realização dos programas previstos na LOA

79. 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 4.1.4.1 do seu relatório preliminar².

80. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi

2 Relatório Técnico – Documento 258326/17.



de **R\$ 86.455.662,70** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 69.513.154,71**, o que corresponde a 80,40 % de execução de recursos em relação ao que foi previsto.

81. Desta feita, ainda que os programas de governo tenham sido satisfatoriamente executados, **recomenda-se** à atual gestão que continue promovendo 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.

2.6. Avaliação das políticas públicas

2.6.1. Educação

82. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do município foram insatisfatórios. Assim, no exercício de 2016, dos 10 (dez) indicadores avaliados, utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, somente em **4 (quatro)** o município apresentou **desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira**.

83. O resultado da avaliação total apurada para as políticas públicas de educação, no exercício de 2016, foi **4,0**, regredindo do resultado atingido no exercício de 2015, quando os indicadores somaram 6,0.

84. Com relação a média Brasil, em 2016 o município apresentou avaliação **abaixo da média com relação a 6 (seis) indicadores**:

- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015)
- Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015)
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2015)
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2015)
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil



- (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015)

85. Desta feita, faz-se necessária a **recomendação** ao gestor para se atentar ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados como inferiores à média Brasil, **implementando programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do município.**

2.6.2. Saúde

86. O índice total apurado para as Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2016, foi **5,0**, o que representa uma piora em relação ao desempenho apresentado no exercício de 2015, quando os indicadores somaram 6,0.

87. Assim, dos 10 (dez) indicadores avaliados, utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de saúde, em 5 (cinco) índices o município apresentou um desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira. Em 5 (cinco) indicadores o município apresentou desempenho abaixo da média nacional, qual seja:

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2014)
- Taxa de Mortalidade Infantil (2014)
- Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014)
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2015)
- Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2015)

88. Denota-se, portanto, necessidade de empenho da gestão em **adotar medidas com o intuito de melhorar a área da saúde** do município de Confresa, 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.



89. Desse modo, considerando o resultado constatado, faz-se necessário considerar os indicadores que ainda estão abaixo da média nacional, e **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 alterar o desempenho desses indicadores no próximo exercício, e melhorar o desempenho evidenciado nestas contas.

90. 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 de educação do município de Confresa.

2.7. Observância do princípio da transparência

91. 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.

92. Verifica-se, também, que foram realizadas as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA, conforme o art. 48 da LRF, e para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, art. 9º, §4º, da LRF.

93. Ademais, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram publicados, art. 48 da LRF, e foram cumpridos os requisitos legais atinentes aos conselhos.

94. Não foram emitidos alertas por este Tribunal de Contas acerca do descumprimento da LRF no exercício de 2016.



2.8. Índice de Gestão Fiscal

95. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM³ 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.

96. 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).

97. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2016, o IGFM de Confresa foi de **0,40, recebendo nota D (Gestão Crítica)**, o que lhe resultou na **128ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso, caindo 9 posições em relação ao exercício anterior, conforme constatado na série histórica do IGFM de Confresa:

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	CONFRESA	0,35 ↓	0,69 ↗	0,20 ↓	1,00 ↗	0,55 ↘	1,00 ↗	0,60 ↗	53º
2012	CONFRESA	0,47 ↘	0,60 ↗	0,61 ↗	1,00 ↗	0,38 ↓	1,00 ↗	0,67 ↗	40º
2013	CONFRESA	0,33 ↓	0,39 ↓	0,53 ↘	1,00 ↗	0,41 ↘	0,92 ↗	0,58 ↘	47º
2014	CONFRESA	0,33 ↓	1,00 ↗	0,39 ↓	1,00 ↗	0,38 ↓	0,82 ↗	0,67 ↗	26º
2015	CONFRESA	0,37 ↓	0,16 ↓	0,29 ↓	1,00 ↗	0,16 ↓	0,72 ↗	0,45 ↘	119º
2016	CONFRESA	0,44 ↘	0,29 ↓	0,15 ↓	0,71 ↗	0,11 ↓	0,73 ↗	0,40 ↓	128º

Fonte: site www.tce.mt.gov.br

98. Observa-se, portanto, que o Município de Confresa apresentou uma piora com relação aos exercícios anteriores, passando a ser classificada como gestão crítica.

3 Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



99. Considerando que a Administração Pública deve objetivar uma gestão de excelência, faz-se necessária **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 para que adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (gastos de pessoal, resultado orçamentário do RPPS, receita própria tributária e custo da dívida).

2.9. Prestação de Contas

100. Aponta a equipe de auditoria o não cumprimento do prazo determinado pelas legislações vigentes para o encaminhamento ao TCE/MT da Prestação de Contas de Governo dentro do prazo legal, uma vez que, com exceção ao balancete do mês de dezembro e a LOA, os demais balancetes foram encaminhados somente no exercício de 2017, irregularidade classificada como **MB02 – item 5.8.5**.

101. A defesa argumenta que foi gestor de 2013 a 2016 e que o prazo para envio da prestação de contas do exercício de 2016 ao TCE/MT era em 16/04/17, quando esse não era mais o responsável pela gestão.

102. A Secex deu procedência à defesa apresentada pelo gestor, mas observou que, com exceção dos balancetes do mês de dezembro e a LOA, todos os outros balancetes foram encaminhados fora do prazo, sendo encaminhados apenas em 2017. Assim, a Secex entende que a irregularidade deverá permanecer com alteração do texto do achado.

103. A defesa não tratou da presente irregularidade em alegações finais.

104. O Ministério Público de Contas concorda com a Secex e entende que a irregularidade deverá ser mantida com modificação do texto.



105. Com efeito, a **Resolução Normativa nº 19/2016 do TCE/MT**, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos atuais e futuros Chefes de Poderes Estaduais e Municipais e dirigentes de órgãos autônomos, por ocasião da transmissão de mandato, estabelece como obrigação ao gestor sucessor a elaboração e apresentação da prestação de contas do exercício que se finda. É o teor do art. 11 da citada normativa:

Art. 11. A prestação de contas do exercício que se finda deve ser elaborada e apresentada pelo gestor sucessor, não lhe cabendo responsabilidade pelos atos praticados pelo ex-mandatário.

Parágrafo único. Deve ser facultado aos mandatários sucedidos acompanhar, pessoalmente ou por representante designado, a elaboração da prestação de contas referida no caput deste artigo. (Destacou-se)

106. Sendo assim, não há razão para imputar a responsabilidade pela ausência do envio da prestação de contas, via Sistema Aplic, à gestão do exercício de 2016.

107. No entanto, considerando que os demais documentos de prestação de contas foram enviados com atraso, com exceção dos balancetes de dezembro e da LOA, e que foi oportunizado ao ex-gestor apresentar manifestação sobre essa em alegações finais, o que não foi feito, cabível a retificação do texto da irregularidade.

108. Assim, **mantida a irregularidade MB02**, deverá ser feita **recomendação** à Prefeitura Municipal de Confresa para que proceda o envio tempestivo das informações de remessa obrigatória a este Tribunal de Contas.

2.10. Transição de Governo

109. Observou-se que o ex-Gestor não cumpriu as disposições constantes da Resolução Normativa nº 19/2016 relativas à transição de mandato, uma vez que não foi encaminhado ao Tribunal de Contas cópia do relatório conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato, impactando na execução do projeto de governo, considerando a falta de conhecimento da situação da gestão que se encerra, sobre os aspectos



financeiros, orçamentários, operacionais/gerencias, patrimoniais e fiscais do Município de Confresa, configurando a irregularidade classificada como **NB01**.

110. A defesa argumenta que foi constituída Comissão de Transmissão de Mandato com publicação na imprensa oficial, cabendo à gestão de 2017 encaminhar tais comprovações.

111. A Secex considerou procedente a manifestação da defesa, conforme comprovado pelo Decreto nº 048/2016 (Doc. nº 298646/17, fls. 259 a 262), que institui a Comissão de Transição Democrática de Governo, e o Relatório Conclusivo nº 001/2017 (Doc. nº 298646/17, fls. 263 a 276), referente a Comissão de Transição do Município de Confresa/MT.

112. **Do exposto, o Ministério Público de Contas concorda com a Secex e entende que a irregularidade NB01 está sanada.**

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global.

113. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2015 (Processo nº 8397/2015) este Tribunal de Contas opinou (Parecer Prévio 83/2016-TP) pelas seguintes recomendações, as quais foram objeto de acompanhamento pela equipe de auditoria na presenta análise:

Recomendação	Situação Verificada
1) ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este	1) Não cumpriu, o Município de Confresa, apesar de ter cumprido o percentual mínimo em educação, o percentual aplicado em 2016 foi substancialmente menor do que o aplicado em



<p>Tribunal por ocasião da apreciação destas contas, especialmente em relação aos seguintes indicadores:na educação: a)de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); b)Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014); c) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4º série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014); e, d)Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2014); na saúde: a) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de Pré-natal (2013); b)Taxa de detecção de Hanseníase (2014); c) ão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014); e, d)Incidência de Tuberculose todas as formas (2014);</p>	<p>2015, e NÃO foram aperfeiçoadas as escolas públicas de educação, na realidade houve considerável piora dos indicadores; sobre os indicadores da saúde que deveriam apresentar aperfeiçoamento, somente dois apresentaram melhora;</p>
<p>2)desenvolva políticas de educação voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil;</p>	<p>2) Não cumpriu, pois houve considerável piora dos indicadores;</p>
<p>3)faça constar explicitamente nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices;</p>	<p>3) Não cumpriu, pois não constou expressamente nas leis orçamentárias os programas e ações para adequar os referidos índices de saúde e educação;</p>
<p>4)atente-se ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados, para que estes não sofram um processo de queda em sua qualidade;</p>	<p>4) Não cumpriu, pois houve queda da maioria dos percentuais;</p>
<p>5)continue adotando medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGF</p>	<p>5) Não cumpriu, pois o Município de Confresa piorou se indicador passou de 0,45 (2015) para 0,40 em 2016, demonstrando uma gestão em dificuldade;</p>
<p>6)deixe de repassar recursos à Câmara Municipal em desrespeito ao art. 29-A, da CF/88; e,</p>	<p>6) Cumpriu, os repasses a Câmara Municipal foram repassados de acordo com a legislação;</p>
<p>7)obedeça aos mandamentos legais, de modo a adotar medidas efetivas durante a execução do orçamento, a fim evitar a situação de déficit de execução orçamentária ao final do exercício.</p>	<p>7) Não cumpriu, pois houve novamente déficit de execução orçamentária, caracterizando que o Município esta em dificuldade.</p>



114. Desta feita, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão são insatisfatórios. Prova disso é a falta de planejamento e de transparência na gestão fiscal do Município, que apresentou **déficit orçamentário de R\$ 2.260.132,95**, **déficit financeiro de R\$ 6.387.191,34**, impactando no crescimento do município e ocasionando o aumento da dívida; **Indisponibilidade financeira de 6.387.190,74** para pagamentos de Restos a Pagar impactando no comprometimento de receitas futuras; **Gastos com pessoal do Poder Executivo superiores ao limite máximo estabelecido de 54% da RCL**, impactando as receitas correntes líquidas com despesas de pessoal; **Contratação de operação de crédito de R\$ 1.097.363,31** para parcelamento da dívida Previdência Municipal junto a Receita Federal, impactando o orçamento da gestão do exercício de 2017.

115. Em complementação, convém mencionar que não obstante o cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em educação e saúde, o resultado da avaliação total apurado para as políticas públicas foram insatisfatórios, inclusive regredindo do resultado apurado no exercício anterior.

116. Reforça-se aqui a **recomendação** ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores **educacionais** e de **saúde** que foram avaliados abaixo da média nacional e do seu próprio desempenho em comparação ao exercício anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino em Confresa.

117. No que concerne à observância do **princípio da transparência**, ressalta-se que a gestão tornou públicas as peças orçamentárias de planejamento, o cumprimento das metas fiscais e os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal.

118. Contudo, o Chefe do Poder Executivo não encaminhou ao TCE/MT a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução



Normativa nº 36/2012 – TCE/MT, sendo apontada e **mantida a irregularidade MB02 com recomendação** à Prefeitura Municipal de Confresa para que proceda o envio tempestivo das informações de remessa obrigatória a este Tribunal de Contas.

119. Em relação ao Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM, verifica-se que o município não apresentou melhora com relação ao exercício anterior, caindo de 0,45 (Nota C – Gestão de Dificuldade) para 0,40 (Nota D – Gestão Crítica), ocupando a 128 posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso, caindo 9 posições em relação ao exercício anterior.

120. Sobre o **IGFM**, cabível **recomendação** para que o Chefe do Executivo adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGF (gastos de pessoal, resultado orçamentário do RPPS, receita própria tributária e custo da dívida).

121. Ademais, **recomenda-se** à atual gestão que 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 este Tribunal de Contas.

122. No que atine às peças orçamentárias, foram **apontadas e mantidas as irregularidades FB13, FB11 e FB09 com recomendações** para que o Poder Executivo Municipal, respectivamente: a) elabore as peças de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) em acordo com os arts. 165 a 167 da Constituição Federal; b) se abstenha de incluir novos projetos na Lei Orçamentária Anual antes de atendidos os em andamento, bem como que esses guardem compatibilidade entre as peças de planejamento; e c) fortifique o Plano Plurianual, com foco no planejamento real e não fictício, bem como que aperfeiçoe a elaboração e



compatibilidade entre as peças de planejamento.

123. Sobre os restos a pagar, **mantida a irregularidade DB99 com recomendação** para que a gestão atual observe o art. 1º, §1º, da LRF, respeitando também a disponibilidade por fonte quanto aos restos a pagar.

124. Foram **afastadas as irregularidades DA08 e NB01**.

125. Quanto às **irregularidades gravíssimas apontadas pela Secex cabem as seguintes recomendações ao gestor**: a) se abstenha de contratar obrigação sem a correspondente disponibilidade financeira nos últimos dois quadrimestres do exercício, conforme vedação do art. 42, da LRF, devendo considerar, para tanto, a disponibilidade por fonte de recursos (**irregularidade DA01**); b) determine ao gestor a promoção de ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos equilíbrio orçamentário e financeiro, fiscalização da execução orçamentária e observar as regras sobre finanças públicas dispostas na Constituição Federal e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (**irregularidade DA02**); e c) respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF (**irregularidade AA04**).

126. Inclusive, no que tange à irregularidade DA01, cabível ainda **remessa ao MPE** para apuração de **possível crime contra as finanças públicas**, tipificado no art. 359-B do Código Penal.

127. Diante das razões expendidas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas à Câmara Municipal de Confresa, a **manifestação do Ministério Público de Contas encerra-se com o parecer CONTRÁRIO à aprovação das presentes contas de governo**.



4. CONCLUSÃO

128. 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 Municipal de Confresa**, referentes ao **exercício de 2016**, sob a gestão do **Sr. Gaspar Domingos Lazari**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo **afastamento** das irregularidades **DA08 e NB01**;

c) pela **manutenção** das irregularidades **FB13, FB11, FB02, DA02, DA01, DB99, AA04 e MB02**;

d) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **recomende a(o) Chefe do Executivo** que:

d.1) elabore as peças de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) em acordo com os arts. 165 a 167 da Constituição Federal (**irregularidade FB13**);

d.2) se abstenha de incluir novos projetos na Lei Orçamentária Anual antes de atendidos os em andamento, bem como que esses guardem compatibilidade entre as peças de planejamento (**irregularidade FB11**);

d.3) fortifique o Plano Plurianual, com foco no planejamento real e não



fictício, bem como que aperfeiçoe a elaboração e compatibilidade entre as peças de planejamento (**irregularidade FB09**);

d.4) promova ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos equilíbrio orçamentário e financeiro, fiscalização da execução orçamentária e observar as regras sobre finanças públicas dispostas na Constituição Federal e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (**irregularidade DA02**);

d.5) se abstenha de contratar obrigação sem a correspondente disponibilidade financeira nos últimos dois quadrimestres do exercício, conforme vedação do art. 42, da LRF, devendo considerar, para tanto, a disponibilidade por fonte de recursos (**irregularidade DA01**);

d.6) observe o art. 1º, §1º, da LRF, respeitando também a disponibilidade por fonte quanto aos restos a pagar (**irregularidade DB99**);

d.7) respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF (**irregularidade AA04**);

d.8) proceda o envio tempestivo das informações de remessa obrigatória a este Tribunal de Contas (**irregularidade MB02**);

d.9) quanto aos **programas de governo**, continue promovendo 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;

d.10) quanto às **políticas de educação e saúde**, que, respectivamente, se atente ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados como inferiores à média Brasil, implementando programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do



município, e para que realize um planejamento criterioso dos indicadores de saúde, tendo por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de alterar o desempenho desses indicadores no próximo exercício, e melhorar o desempenho evidenciado nestas contas;

d.11) adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (gastos de pessoal, resultado orçamentário do RPPS, receita própria tributária e custo da dívida);

e) Seja determinada a remessa dos autos ao **Ministério Público Estadual**, para apurar eventual prática de crime contra as finanças públicas (irregularidade DA01).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de dezembro de 2017

(assinatura digital⁴)
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

4. 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.