



PROCESSO Nº : 8.248-1/2016
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2016
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO
GESTOR : EDUARDO PENNO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 5.694/2017

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO. INDISPONIBILIDADE FINANCIEIRA POR FONTE. POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE CONTRAÇÃO DE DESPESA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. IRREGULARIDADE GRAVÍSSIMA NÃO APONTADA PELA SECEX. PARECER MINISTERIAL PELA PRELIMINAR DE CONVERSÃO DA APRECIÇÃO DAS CONTAS EM DILIGÊNCIA. NÃO ACOLHIDA A PRELIMINAR, PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Novo Santo Antônio**, referentes ao **exercício de 2016**, sob a responsabilidade do **Sr. Eduardo Penna**.

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 29/05/2017 a 09/06/2017, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 4773/2017 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 Preliminar**¹ que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

EDUARDO PENNO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2016 a 31/12/2016

1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Deixou de cumprir com as metas fiscais do 1º quadrimestre não sendo avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, em desconformidade com o art. 9º, § 4º, da LRF DB08. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas

1.2) Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal do primeiro quadrimestre não foram publicados, conforme o art. 48 da LRF. - DB08 - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

1 Relatório Técnico – Documento 261958/2017.



2) 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.

2.1) Houve indisponibilidade financeira por fontes de recursos 00 e 01 no que se refere aos restos a pagar da saúde inscritos em 2016. DB99. - Tópico - 5.3.1.1. Quociente de disponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar

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**².

8. A Secex, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**³, no qual concluiu pelo saneamento do item 1.1 da irregularidade DB08, 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, porém, permaneceu inerte.

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 Preliminar – Conversão da apreciação das contas de governo em diligência

12. Diante dos dados fornecidos pela equipe de auditoria, é possível constatar indícios fortes de contratação de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira, razão pela qual o Ministério Público de Contas entende indispensável a conversão dos autos em diligência para

² Documento Externo 285345/2017

³ Relatório Técnico de Defesa 300813/2017



complementação da instrução processual, uma vez que os fatos apontados **caracterizam conduta considerada gravíssima por este Tribunal de Contas, podendo inclusive gerar a emissão de parecer prévio contrário**, diante da configuração da irregularidade **DA01**.

13. De início, é **necessário destacar que a Secex não apontou essa irregularidade**, mas sim este órgão Ministerial, **de forma que ao gestor não foi facultada a possibilidade de defesa desse fato/evidência**, motivo pelo qual requereu-se a sua citação.

14. Superado esse ponto, registra-se que é do conhecimento deste Ministério Público de Contas as normas internas de ordem administrativa deste Tribunal de Contas, em especial o objetivo estratégico nº 5.

15. Contudo, é certo que a função administrativa deste Tribunal não pode, em absoluto, sobrepor-se à sua função precípua, qual seja, o controle externo dos atos da administração pública, notadamente quanto à emissão de Parecer Prévio das Contas do Executivo.

16. Nas palavras de Hamilton Castardo (O Tribunal de Contas: No Ordenamento Jurídico Brasileiro – ebook Amazon, 2007), o Tribunal de Contas é o "órgão garantidor dos direitos fundamentais, pois fiscaliza a movimentação financeira e patrimonial do Estado, que, pela sua própria natureza, exerce o Poder, ensejando órgãos limitadores deste poder".

17. Assim, entende este Ministério Público de Contas que o Tribunal de Contas não pode se furtar de realizar o controle externo em razão de mandamento de ordem administrativa, em que pese ser de elevada importância.

18. Importa repisar que não se trata de impropriedade meramente formal, mas sim de irregularidade gravíssima, capaz de afetar as diretrizes do Parecer Prévio de



favorável para desfavorável.

19. Este Ministério Público de Contas, ao examinar a disponibilidade de caixa para pagamento de Restos a Pagar do município de Novo Santo Antônio, constatou que nas fontes 00, 01, 16, 17, 18 e 42 os saldos financeiros em 30/04/2016 são maiores do que os apresentados em 31/12/2016, restando demonstrado que, entre essas duas datas, ocorreram despesas que comprometeram a disponibilidade financeira, agravando ainda mais a indisponibilidade já verificada em abril/2016, veja-se:

| Fonte | Descrição | Disponibilidade em 30/04/2016 | Disponibilidade em 31/12/2016 |
|-------|---|-------------------------------|-------------------------------|
| 00 | Recursos Ordinários | -R\$ 4.189.612,27 | -R\$ 7.643.371,02 |
| 01 | Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação | -R\$ 360.780,45 | -R\$ 1.330.924,51 |
| 16 | Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE | -R\$ 3.537,33 | -R\$ 42.486,14 |
| 17 | Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP | -R\$ 27.502,74 | -R\$ 30.841,30 |
| 18 | Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica) | -R\$ 213.694,05 | -R\$ 590.555,87 |
| 42 | Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Estado | -R\$ 1.160,86 | -R\$ 43.587,92 |

Fonte: Relatório Preliminar nº 261958/2017, fls. 54/58

20. Denota-se das fontes apontadas, que a maior indisponibilidade financeira reside justamente na fonte de recursos ordinários, a qual, em outra situação, poderia socorrer ou servir de lastro para a realização de pagamentos de despesas assumidas nas fontes de recursos vinculados. Isso porque uma possível insuficiência nas transferências de recursos vinculados ao município não impede o gestor de saldar as obrigações assumidas com recursos próprios, quando constatada a existência de disponibilidade financeira na fonte de recursos ordinários.

21. No presente caso, o que se observa é justamente o contrário. As



possíveis disponibilidades financeiras existente, principalmente, em fontes vinculadas, as quais não poderão ser utilizadas para para cobrir despesa de objeto diverso da vinculação. É o que determina o paragrafo único do art. 8º da LRF, ao dispor que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

22. Tal fato indica a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que houvesse disponibilidade financeira, configurando a irregularidade gravíssima DA01, ante a violação do que prevê o art. 42 e seu parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (negritamos)

23. A irregularidade DA01 é assim classificada: “**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)”.

24. A gravidade de tal conduta é tamanha, sendo, inclusive, tipificada como crime pelo Código Penal Brasileiro. Senão, vejamos:

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (negrito no original)



25. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas entende imprescindível a conversão da apreciação destas contas de governo em diligência, com fundamento no art. 60, inciso II c/c art. 61, § 2º, todos do Regimento Interno deste Tribunal, com a devolução dos autos à Secex competente, para que averigue a possível ocorrência da irregularidade DA01, considerando o aumento da indisponibilidade financeira nas fontes 00, 01, 16, 17, 18 e 42, no período compreendido entre 30/04 a 31/12/2016, bem como a citação do Sr. Eudardo Penno, ex-Prefeito de Novo Santo Antônio, para, querendo, apresentar defesa, em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.**

26. Em razão dos fortes indícios de ocorrência do descumprimento do art. 42 da LRF, este órgão ministerial ainda entende ser indispensável o envio imediato de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas cabíveis em apuração de suposto crime contra as Finanças Públicas, tipificado no art. 359-C do Código Penal.

27. Na hipótese de não acolhida a preliminar, segue a análise de mérito, considerando tão somente as irregularidades apontadas pela Secex.

2.2 Mérito

28. 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 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).

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

2.3. Análise das Contas de Governo

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

31. 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

32. As peças orçamentárias do Município de Novo Santo Antônio foram:

a) PPA, conforme Lei nº 259/2013 (quadriênio 2014 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei nº 339/2015;

c) LOA, disposta na Lei nº 346/2015, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais)**. Deste valor destinou-se R\$ 8.538.000,00 ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.

2.4.1. Execução orçamentária



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

| Quociente de arrecadação da receita – 1,069 | |
|---|-------------------------------------|
| Valor previsto: R\$ 15.000.000,00 | Valor arrecadado: R\$ 16.035.396,97 |

| Quociente de realização da despesa – 0,977 | |
|--|--------------------------------------|
| Despesa autorizada: R\$ 15.981.274,69 | Despesa realizada: R\$ 15.615.229,15 |

34. 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:

| Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,026 | |
|---|--------------------------------------|
| Receita arrecadada: R\$ 16.035.396,97 | Despesa realizada: R\$ 15.615.229,15 |

35. 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.

36. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,026**, o que demonstra **superávit orçamentário de execução**.

2.4.2. Restos a pagar

37. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), constata-se que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar, o município possui R\$ 0,238 de disponibilidade financeira, demonstrando a insuficiência de recursos para quitar restos a pagar processados e não processados deixados para o exercício seguinte, configurando a irregularidade **DB99 – item 5.3.1.1**.



38. Ao analisar o quadro 7.3, constatou-se insuficiência de recursos por fontes para quitar restos a pagar processados e não processados deixados para o exercício seguinte, conforme segue:

| DESCRIÇÃO | VALOR R\$ |
|--|-------------------|
| (A) (=) Disponibilidade de Caixa Bruta nas fontes 00 e 02 em 31/12/2016 | -R\$ 1.532.855,36 |
| (B) (-) RP processados e não processados de exercícios anteriores | R\$ 3.126.885,94 |
| (C) (-) RP inscritos em 2016 nas fontes ordinária e demais fontes não vinculadas à Saúde (Fontes 00, 01, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 29, 30, 43, 50, 51, 52, 53, 54, 81, 82, 90, 91, 92, 93, 94; Função diferente de 10) | R\$ 813.767,47 |

| DESCRIÇÃO | VALOR R\$ |
|--|-------------------|
| (D) (=) (In) Disponibilidade para pagamento de RP Processados e não Processados da Saúde inscritos em 2016]. Fontes 00 e 02 | -R\$ 5.473.508,77 |
| (E) RP Processados e não Processados da Saúde inscritos em 2016. Função 10. Fontes 00 e 02. Natureza de Despesa 1, 3, 4 e 5 Exceto os Elemento de Despesa 01 e 03 | R\$ 200.410,32 |
| (F) (=) Restos a pagar processados e não processados da saúde inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa nas fontes 00 e 02. Exceto Elemento de Despesa 01 e 03; Natureza de Despesa 2 e 6. | R\$ 200.410,32 |

Fonte: Relatório Preliminar – Documento 261958/2017 – pág. 74

39. Em sede de defesa, o gestor argumenta que o exercício a ser analisado é o de 2016, não devendo ser considerado os valores de exercícios anteriores referentes a restos a pagar.

40. Discorda dos números apresentados no quadro 7.3 afirmando que no “Termo Geral de Disponibilidade Financeira” com data de 31/12/16, apresenta um ativo financeiro de R\$ 990.864,43 e nenhuma conta bancária com saldo negativo, mostrando ser impossível os valores levantados como ativo financeiro pelo auditor.

41. Acredita que a divergência de valores do ativo financeiro se deve pelo fato do auditor ter se orientado pelo grupo 08, porém, quando se fala de disponibilidade financeira deve se considerar o grupo 01.



42. E mais, aduz que ao efetuar o quociente de disponibilidade financeira não considerou o item 12 da Resolução Normativa nº 43/2013 que prevê como atenuante de irregularidade a existência de créditos a receber correspondente à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntárias, pois alega o registro de R\$ 383.900,83 a título de “Crédito de Repatriação 2016” que pode ser usado como base para o cálculo da “Disponibilidade Financeira de Recursos Próprios para Pagamento de Restos a Pagar da Saúde”. Assim, apresenta novos valores:

Quadro 7.3 - Disponibilidade Financeira de Recursos Próprios para Pagamento de Restos a Pagar da Saúde

| DESCRIÇÃO | VALOR/R\$ |
|--|----------------|
| (A) (=) Disponibilidade de Caixa Bruta nas fontes 00 e 02 em 31/12/2016, Conforme Boletim Diário de Tesouraria. | R\$ 325.798,92 |
| (B) (-) Créditos a Receber "CREDITO DE REPATRIAÇÃO 2016" | R\$ 446.414,18 |
| (D) (=) (In) Disponibilidade para pagamento de RP Processados e não Processados da Saúde inscritos em 2016). Fontes 00 e 02 | R\$ 772.213,10 |
| (E) RP Processados e não Processados da Saúde inscritos em 2016. Função 10. Fontes 00 e 02. Natureza de Despesa 1, 3, 4 e 5 Exceto os Elemento de Despesa 01 e 03 | R\$ 200.410,32 |
| (F) (=) Restos a pagar processados e não processados da saúde inscritos no exercício COM disponibilidade de caixa nas fontes 00 e 02. Exceto Elemento de Despesa 01 e 03; Natureza de Despesa 2 e 6. | R\$ 571.802,78 |

Fonte: Defesa – Documento Externo 285345/2017

43. Por fim, pede a desconsideração da presente irregularidade, afirmando haver disponibilidade financeira de R\$ 772.213,10 para pagamento dos R\$ 200.410,32 registrados a título de restos a pagar.

44. Em análise das justificativas apresentadas, a equipe de auditoria afirma que os compromissos assumidos pela administração pública não sofre solução de continuidade pelo término do exercício ou mandato, sendo pela análise do exercício em curso que se espelha a realidade dos demonstrativos e da situação financeira do município, no qual se insere tanto os compromissos de curto prazo (até 2 anos), Dívida flutuante - Restos a Pagar Processados e Não Processados, quanto os compromissos de longo prazo (acima de 2 anos) dívida fundada.



45. Afirma a Secex, que a defesa apenas desconsiderou os restos a pagar e inseriu os créditos de repatriação, no valor de R\$ 446.414,18, para apurar a disponibilidade, que mesmo considerados não modificariam a indisponibilidade, quando muito reduziria a insuficiência de – R\$ 5.473.508,77 para – R\$ 5.027.094,59, mantendo inalterado o quadro de indisponibilidade geral.

46. Frisa, ao final, que os números apresentados foram informados pelo jurisdicionado pelo Sistema Aplic e demonstrativos contábeis e refletem a situação de indisponibilidade geral do município para honrar os valores comprometidos.

47. Como bem pontuou a equipe de auditoria, a presente irregularidade deve ser mantida. Contrariamente ao alegado pela defesa, os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados de exercícios anteriores, independentemente do momento em que ocorram, devem possuir saldo financeiro para efetivar o equilíbrio das contas públicas, pois admitir outra conduta, seria relativizar o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, respaldando, por um lado, o reconhecimento de uma obrigação por parte da Administração Pública e por outro, permitindo que esta não mantenha uma cobertura financeira para sua devida quitação.

48. Dessa forma, denota-se que os dados em questão indicam que o Poder Executivo de Novo Santo Antônio não possui capacidade financeira para arcar com os compromissos assumidos, restando claramente configurado um desequilíbrio entre sua disponibilidade financeira e seus encargos.

49. Sobre este ponto, é importante destacar que embora tenha sido apontada somente a irregularidade classificada como DB99 (indisponibilidade financeira), é incontroverso a clara infringência ao disposto no art. 42, caput e parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive, tendo sido este apontado como o dispositivo normativo violado pela conduta do gestor, em relatório técnico preliminar⁴.

4 Relatório Técnico – Documento 261958/2017 – pág. 17.



50. Isso porque a indisponibilidade financeira no final do exercício de 2016 para quitar os compromissos assumidos pela prefeitura (**DB99**), está intimamente ligada à contratação de obrigações sem disponibilidade de caixa, conduta esta que se agrava nos dois últimos quadrimestres do final de mandato, sendo inclusive caracterizada como irregularidade gravíssima por este Tribunal de Contas (**DA01**), podendo inclusive gerar a emissão de parecer prévio contrário por esta Corte de Contas.

51. É certo que não se pode olvidar a gravidade do fato apresentado, consistente na indisponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar, a qual permite a conclusão de que a gestão contraiu despesas que não poderiam ser pagas dentro de seu mandato ou não possuíam disponibilidade suficiente de recursos para saldá-las, conduzindo-as para a responsabilidade de seu sucessor.

52. À vista do disposto, embora a irregularidade apontada seja considerada grave por este Tribunal (DB99), suas consequências afetarão diretamente as próximas gestões do município revestindo-se de verdadeira burla as diretrizes insculpidas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao passo que para alcançar o equilíbrio financeiro, a atenção deverá ser redobrada no planejamento e execução dos recursos públicos.

53. À vista do disposto, embora a irregularidade apontada seja considerada grave por este Tribunal (DB99), ao considerar que suas consequências afetarão diretamente as próximas gestões do município pois revestem-se de verdadeira burla as diretrizes insculpidas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o **Ministério Público de Contas** defende que houve grave infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, suficiente, por si só, **para ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura do Município de Novo Santo Antônio.**

54. Por fim, mostra-se necessária a **recomendação** à Câmara Municipal para que determine ao atual gestor que envide esforços no sentido de reverter esse quadro de desequilíbrio orçamentário e financeiro do município.



2.4.3. Situação financeira

55. 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\$ 1.065.210,47 (um milhão, sessenta e cinco mil duzentos e dez reais e quarenta e sete centavos) em relação ao passivo financeiro de R\$ 5.143.558,78 (cinco milhões, cento e quarenta e três mil quinhentos e cinquenta e oito reais e setenta e oito centavos), que resultou no índice de 0,207 de **Quociente da Situação Financeira (QSF)**.

2.4.4. Dívida Pública

56. No que se refere à dívida pública, verifica-se que o Município contratou obrigações de longo prazo menores do que os recebimentos correntes líquidos durante o exercício, razão pela qual o **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,019 e houve respeito ao limite de endividamento, sendo o **Quociente Limite de Endividamento (QLE)** de 0,069.

57. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$ 288.270,21) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 15.123.835,50), resultando em um **quociente de** 0,019, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e 43/2001.

2.4.5. Limites constitucionais e legais

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

59. 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\$ 13.120.291,27 | | |
|--|--|-----------------------------|
| Exigências Constitucionais | Valor Mínimo a ser aplicado | Valor Efetivamente Aplicado |
| Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | 25% (art. 212, CF/88) | 32,78% |
| Saúde | 15% (artigos 158 e 159, CF/88) | 20,31% |
| Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 1.353.546,04 | | |
| FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica | 60% (art. 60, §5º, ADCT) | 81,65% |
| Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 7.548.278,53 | | |
| Gasto do Executivo | 54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF) | 49,91 % |

60. O governante municipal **cumpriu os requisitos constitucionais** na aplicação de recursos mínimos para a educação e saúde, bem como cumpriu com o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo.

2.5. Realização dos programas previstos na LOA

61. 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 preliminar⁵.

62. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 16.009.344,69** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 15.642.297,38**, o que corresponde a 97,70 % de execução de recursos em relação ao que foi previsto.

5 Relatório Técnico – Documento 261958/2017



63. 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

64. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do município foram insatisfatórios. Assim, no exercício de 2016, dos 8 (oito) indicadores avaliados, utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, somente em 3 (**três**) o município apresentou **desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira**.

65. O resultado da avaliação total apurada para as políticas públicas de educação, no exercício de 2016, foi 3,8, regredindo do resultado atingido no exercício de 2015, quando os indicadores somaram 6,0.

66. Com relação a média Brasil, em 2016 o município apresentou avaliação **abaixo da média com relação a 2 (dois) indicadores**:

- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015)
- Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015)
- Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º 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)

67. 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

68. O índice total apurado para as Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2016, foi 6,0, o que representa uma melhora em relação ao desempenho apresentado no exercício de 2015, quando os indicadores somaram 3,0.

69. Assim, dos 10 (dez) indicadores avaliados, utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de saúde, em 6 (seis) índices o município apresentou um desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira. Em 4 (quatro) indicadores o município apresentou desempenho abaixo da média nacional, qual seja:

- Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014)
- Taxa de Incidência de Dengue (2015)
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2015)
- Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2015)

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

71. 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.

72. 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 Novo Santo Antônio.

2.7. Observância do princípio da transparência

73. 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.

74. 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.

75. No entanto, verifica-se, que o cumprimento das metas fiscais, do exercício de 2016, não foi avaliado em audiência pública na Comissão de Vereadores da Câmara Municipal, conforme estabelece o art. 9º, § 4º, da LRF, configurando a irregularidade classificada com **DB08**.

76. A defesa apresentada afirma que as audiências foram realizadas, conforme faz prova através da convocação para a realização de audiência pública, a tá e lista de presentes, constantes no portal transparência do município.

77. Ao analisar a documentação encaminhada pela defesa, a equipe de auditoria verificou que assiste razão o gestor, diante dos documentos apresentados.

78. Considerando que a demonstração de avaliação do cumprimento das metas fiscais foi realizada em audiência pública, conforme edital de convocação, ata e lista de presença com assinatura dos presentes, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **afastamento** da presente irregularidade.



79. Por fim, aponta a equipe de auditoria que o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do primeiro quadrimestre não foram publicados o que levou a falta de transparência na gestão fiscal do Município de Novo Santo Antônio, configurando a irregularidade classificada como **DB08**.

80. Alega a defesa que o Relatório Resumido de Execução Orçamentária encontra-se disponível no portal transparência do município.

81. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **afastamento** da irregularidade uma vez que foram dadas publicidades ao Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 1º quadrimestre.

2.8. Índice de Gestão Fiscal

82. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM⁶ 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.

83. 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).

84. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2016, o IGFM de

⁶ Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



Novo Santo Antônio foi de **0,28, recebendo nota D (Gestão Crítica)**, o que lhe resultou na **135ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso, mantendo a mesma posição em relação ao exercício anterior, conforme constatado na série histórica do IGFM de Novo Santo Antônio:

| ▼ 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 NOVO SANTO ANTONIO | 0,30 ↓ | 0,97 ↑ | 0,49 ↓ | 0,17 ↓ | 0,00 ↓ | | 0,43 ↓ | 113º |
| 2012 NOVO SANTO ANTONIO | 0,31 ↓ | 0,67 ↓ | 0,03 ↓ | 0,10 ↓ | 0,00 ↓ | | 0,25 ↓ | 137º |
| 2013 NOVO SANTO ANTONIO | 0,34 ↓ | 0,30 ↓ | 0,20 ↓ | 0,36 ↓ | 0,00 ↓ | | 0,27 ↓ | 136º |
| 2014 NOVO SANTO ANTONIO | 0,50 ↓ | 0,50 ↓ | 0,20 ↓ | 0,32 ↓ | 0,00 ↓ | | 0,34 ↓ | 130º |
| 2015 NOVO SANTO ANTONIO | 0,37 ↓ | 0,46 ↓ | 0,10 ↓ | 0,52 ↓ | 0,00 ↓ | | 0,32 ↓ | 135º |
| 2016 NOVO SANTO ANTONIO | 0,21 ↓ | 0,46 ↓ | 0,15 ↓ | 0,41 ↓ | 0,00 ↓ | | 0,28 ↓ | 135º |

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

85. Observa-se, portanto, que o Município de Novo Santo Antônio manteve a mesma posição em relação aos exercícios anteriores, passando a ser classificada como gestão crítica.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global.

86. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2015 (Processo nº 8486/2015) este Tribunal de Contas opinou (Parecer Prévio 36/2016-TP) pelas seguintes recomendações, as quais foram objeto de acompanhamento pela equipe de auditoria na presente análise:

| Recomendação | Situação Verificada |
|---|--|
| 1) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); b) Proporção de escolas municipais com nota | 1) ver item 5. 6. 2. 2. 1 e 5. 6. 3. 2. 1. |



| | |
|--|------------------|
| na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5ºano) 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/9ºano) inferior à média do Brasil (2014); Saúde: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); b) Taxa de mortalidade infantil (2013); c) Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cerebrovascular (2013); d) Taxa de detecção de Hanseníase (2014); e) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária (2014); f) Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); e g) Cobertura – imunizações: pentavalente (2014); | |
| 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; | 2) não avaliado. |
| 3) faça constar explicitamente nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices; | 3) não avaliado |
| 4) atente-se ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados, para que estes não sofram um processo de queda ainda maior em sua qualidade; | 4) não atendida |
| 5) cumpra às determinações legais do art. 9º, § 4º, da LRF - audiências públicas; do art. 49 da LRF - publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais; e do art. 48 da LRF - publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais; e | 5) não atendida. |
| 6) atente-se para o fato de o Município | 6) atendida |

87. 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 que houve indisponibilidade de caixa para fazer face às obrigações assumidas pelo ente.



88. Em complementação, convém mencionar o cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em educação e saúde e o respeito ao teto de gastos com pessoal.

89. 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 Novo Santo Antônio.

90. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM** a gestão precisará identificar os fatores que ainda prejudiquem o desempenho, com vistas ao aprimoramento da situação, sempre em busca de um padrão de excelência.

91. 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, as contas anuais e os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal, cumprindo efetivamente com suas obrigações.

92. 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.

93. Quanto à **irregularidade apontada pela Secex** cabe a seguinte **recomendação ao gestor: (DB99)** envie esforços no sentido de reverter esse quadro de desequilíbrio orçamentário e financeiro do município.

94. Assim, em razão da **configuração de irregularidades graves (DB99) que demonstram o desequilíbrio fiscal do município** e das **possíveis consequências para as administrações futuras de Novo Santo Antônio**, o Ministério Público de Contas



entende pela emissão de **Parecer Prévio contrário à aprovação das contas**, mostrando-se necessária recomendação ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que recomende ao Poder Executivo que promova as medidas necessárias à execução orçamentária superavitária, na busca pelo equilíbrio financeiro, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

95. Outrossim, considerando que as condutas configuradas por aquelas **irregularidades, em especial pelo possível descumprimento do art. 42 da LRF, podem caracterizar crime contra as finanças públicas**, este órgão ministerial entende imprescindível a **remessa de cópia dos ao Ministério Público Estadual** para as providências cabíveis.

96. 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 Novo Santo Antônio, a **manifestação do Ministério Público de Contas encerra-se com o parecer CONTRÁRIO à aprovação das presentes contas de governo.**

4. CONCLUSÃO

97. 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) preliminarmente, a conversão da apreciação destas contas de governo em diligência, com fundamento no art. 60, inciso II c/c art. 61, § 2º, todos do Regimento Interno deste Tribunal, com a devolução dos autos à Secex competente, para que averigue a possível ocorrência da irregularidade gravíssima DA01, considerando o aumento da indisponibilidade financeira nas fontes 00, 01, 16, 17, 18 e 42, no período compreendido entre 30/04 a 31/12/2016, bem como a citação do Sr.



Eduardo Penna, ex-Prefeito de Novo Santo Antônio, para, querendo, apresentar defesa, em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

b) na hipótese de não acolhida a preliminar, no mérito, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Novo Santo Antônio**, referentes ao **exercício de 2016**, sob a gestão do **Sr. Eduardo Penna**, 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;

c) pelo afastamento da irregularidade **DB08**;

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) envide esforços no sentido de reverter o quadro de desequilíbrio orçamentário e financeiro do município (**irregularidade DB99**);

d.2) 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.3) se atente ao desempenho dos indicadores de educação e saúde que foram avaliados como inferiores à média Brasil, implementando programas capazes de melhorar a qualidade do ensino e da saúde no município.

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, 24 de novembro de 2017

(assinatura digital⁷)
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

7. 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.