



PROCESSO Nº : 8.400-0/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA GUARITA
GESTOR : FRANCISCO ENDLER
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA

PARECER Nº 4304/2017

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA GUARITA. IRREGULARIDADES NA GESTÃO FISCAL, NO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. REINCIDÊNCIA EM INDICADORES ABAIXO DA MÉDIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO. QUEDA NO ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Nova Guarita**, referentes ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do **Sr. Francisco Endler**.

2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal; 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 esta Corte de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

5. A auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 22/05/2017 a 02/06/2017, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 5.963/2017 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. O Processo nº 127922/2017, **apensos a estes autos**, trata-se de documento referente à demonstração da receita e despesa segundo as categorias econômicas.

7. 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:

Responsável:

Francisco Endler – Ordenamento de Despesas/ Período: 01/01/2016 a 31/12/2016

1) 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).

1.1) Indisponibilidade financeira para saldar os compromissos de curto prazo vinculados às fontes de recursos 00, 02, 15, 22 e 24, em afronta à regra contida no art. 42, caput e parágrafo único, da LRF - Tópico - 5.3.1. Restos a pagar.

1. Documento Digital nº 211102/2017.



2) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

2.1) *Houve abertura de créditos adicionais acima do permitido na Lei Orçamentária.* - Tópico - 4.1.3.1. *Alterações Orçamentárias.*

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) *Houve abertura de créditos orçamentários utilizando-se superávit financeiro apurado em exercício anterior em fontes que apresentavam resultados financeiros negativos.* - Tópico - 4.1.3.1. *Alterações Orçamentárias.*

4) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

4.1) *A Lei Orçamentária não apresentou os recursos do orçamento fiscal e da seguridade social de modo destacado, conforme determina o art. 165, §5º da CF.* - Tópico - 4.1.3. *Lei Orçamentária Anual – LOA*

8. 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 e documentos**².

9. A Secex emitiu **Relatório Técnico de Defesa**³ concluindo pela **permanência de 3** das 4 irregularidades inicialmente levantadas.

10. Vieram os autos para manifestação ministerial.

11. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2. Documento Externo nº 231128/2017.

3. Documento Digital nº 244748/2017.



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 *parquet* na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁴:

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).

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 Nova Guarita, referentes ao exercício de 2016.

2.1. Análise das Contas de Governo.

14. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Nova Guarita, referentes aos exercícios de **2012 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.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial.

4. ROMS n. 11.060 GO.



16. As peças orçamentárias do Município de Paranaíta foram:

a) PPA, conforme Lei nº 468/2013 (quadriênio 2014 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei nº 526/2016;

c) LOA, disposta na Lei nº 550/2015, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 15.947.000,00**.

2.2.1. Execução orçamentária.

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

Quociente de arrecadação da receita – 1,051	
Valor previsto(<i>exceto op. intra</i>): R\$ 15.947.000,00	Valor arrecadado: R\$ 16.772.626,39

Quociente de realização da despesa – 0,912	
Despesa autorizada (<i>exceto op. Intra</i>): R\$ 18.442.170,27	Despesa realizada: R\$ 16.823.147,43

18. Estes quocientes visam verificar respectivamente se houve excesso de arrecadação/déficit de arrecadação, e se houve economia orçamentária entre a despesa atualizada e a executada. Os resultados acima indicam que a receita arrecadada foi **maior** que a prevista e que as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido.

19. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) de 1,046⁵, o qual sinaliza a ocorrência de **superávit**

⁵ Total Geral Receita Arrecadado / Despesa consolidada empenhada – Considera os valores da Receita e Despesa Orçamentárias ajustados conforme entendimento da Resolução Normativa TCE/MT nº 43/2013.



orçamentário de execução:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,046	
Receita arrecadada consolidada: R\$ 18.608.143,80	Despesa empenhada consolidada: R\$ 17.788.855,43

20. 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.

21. Com relação à execução orçamentária, a equipe técnica, inicialmente, apontara as seguintes irregularidades:

2) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

2.1) Houve abertura de créditos adicionais acima do permitido na Lei Orçamentária. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias.

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Houve abertura de créditos orçamentários utilizando-se superávit financeiro apurado em exercício anterior em fontes que apresentavam resultados financeiros negativos. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias.

4) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

4.1) A Lei Orçamentária não apresentou os recursos do orçamento fiscal e da seguridade social de modo destacado, conforme determina o art. 165, §5º da CF. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

22. A irregularidade elencada no item 2 (**FB02**), revelou a abertura de créditos adicionais acima do permitido na Lei Orçamentária, cuja autorização limitou o manejo



orçamentário em 23%, por meio das Leis Municipais 550/2015, 581/2016 e 594/2016, todavia foram abertos R\$ 5.712.019,51 em créditos adicionais suplementares, correspondendo a 35,82% do orçamento inicial.

23. Apreciados os argumentos e documentos da defesa, a Secex manifestou pela saneamento do apontamento, vez que autorizado para manipulação orçamentária pelo Poder Executivo seria de R\$ 3.667.810,00, correspondente a 23%, mas que somente foi objeto de alteração no orçamento *o montante de R\$ 3.111.748,80, abaixo, portanto do limite permitido por lei.*

24. Em detida análise, a Secex verificou que não houve publicação de Decreto do Executivo sem amparo legal, portanto, não houve infração aos artigos 167, V, da Constituição Federal e art. 42 da Lei 4.320/1964. Motivo este pelo qual a Secex concluiu pelo saneamento da irregularidade.

25. Realizada a verificação numérica dos valores abertos para créditos adicionais (decretos 550/2015, 581/2016, e 594/2016), e a constatação de que os valores autorizados estavam abaixo do limite permitido, a posicção ministerial diante do racicínio matemático e do respeito aos ditames da legislação financeira não podia ser diferente se não pelo **afastamento da irregularidade**.

26. O item 3 (**FB03**) traz como irregularidade a abertura de créditos orçamentários com a utilização de supéravit financeiro apurado em 2015 em fontes que apresentavam resultados financeiro negativos.

27. Analisado o saldo financeiro por fonte, observou-se algumas fontes com resultado negativo, dentre as quais a fonte 00 - recursos ordinários (-293.583,88). Neste sentido, verificou-se a existência de decretos orçamentários (Decretos 52 e 58/2016) suplementando a fonte "recursos ordinários" (fonte 0100), via superávit financeiro, em



detrimento da inexistência de saldo positivo especificamente nesta fonte, violando o parágrafo único do artigo 8º LRF.

28. O gestor rebateu o apontamento alegando que as alterações contábeis geraram dificuldades na classificação das receitas por fonte, tanto que o Tribunal de Contas expediu o Comunicado APLIC 01/2017 flexibilizando a aplicação das mudanças para o exercício de 2016.

29. Destacou ainda, que houve superávit financeiro no exercício anterior no valor de R\$ 2.404.708,15, devendo ser desconsiderada a análise por fonte de recursos e requereu que a análise fosse feita escorada na razoabilidade e proporcionalidade.

30. A Secex manteve a irregularidade, afirmando que a defesa não trouxe fatos novos, e que o Comunicado APLIC 01/2017 emitido pelo TCE, esclareceu que as mudanças não alancariam o exercício de 2016, pois não foi implantado o método de reclassificação de fonte de recursos do exercício.

31. Pois bem.

32. O artigo 43 da Lei 4320/64, estabelece que o Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior poderá ser utilizado como fonte de recurso para a abertura de créditos suplementares ou especiais.

33. O parágrafo único do artigo 8º da LRF detalha que *“os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*.

34. Da mesma forma, o inciso I do artigo 50 da LRF é bem específico ao



explicar que “a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

35. A apuração do Resultado Financeiro, deve respeitar a respectiva fonte de recurso. Na existência de superávit financeiro em determinada fonte, tal saldo poderá ser utilizado como fonte para a abertura de créditos suplementares ou especiais, nos termos da lei.

36. Como bem ressaltado pela Secex, esta Corte de Contas também entende que o superávit financeiro apurado no Balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação (Resolução Normativa TCE nº 43/2013, item 7).

37. A situação sob análise evidencia que a LRF e o entendimento deste Tribunal de Contas foram desrespeitados, conforme verificado a existência do Superávit no Balanço Patrimonial do exercício de 2015, bem como a autorização para abertura de créditos via superávit (em situação não permitida por lei) pelos Decretos nº 52 e 58/2016.

38. Neste passo, manifesta-se pela **expedição de recomendação** ao **Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º da Lei Orgânica do TCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que lance mão do superávit financeiro do exercício anterior nos termos estabelecidos pela legislação, usando o saldo disponível em determinada fonte para suplementar a correspondente fonte vinculada – Art. 43 da Lei 4.320/64, Párrafo único do art.8º da LRF e Resolução Normativa TCE-MT nº43/2013 item 7(**FB03 – item 3**).



39. Outra irregularidade levantada, relata a não apresentação dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social na Lei Orçamentária (**item 4 - FC13**)

40. Ao contestar o apontamento, o gestor afirmou que a LOA foi encaminhada em 16.01.2016 e até o momento o Tribunal de Contas não teria feito qualquer notificação para modificações ou adequações na referida legislação. Concluiu afirmando que a LOA foi aprovada pelo Poder Legislativo sem qualquer questionamento quanto a esse ponto.

41. De acordo com a Secex, a irregularidade deve ser mantida, vez que tais informações devem compor o LOA por exigência do art.165 §5º da Constituição Federal, como pela obediência ao Princípio da Transparência e por favorecer o controle interno, externo e social.

42. Assiste razão à Secex.

43. Além dos argumentos utilizados pela Secex, deve ser ponderado que não cabe ao Tribunal de Contas lembrar o gestor de exigência constitucional, porém não deve deixar de averiguar nas prestações de contas o que está em conformidade com ordenamento jurídico, ainda que se trate de ato que tenha sido revisado, confirmado ou aprovado por outro Poder.

44. A conformidade constitucional e legal da composição da LOA não é condicionada a uma pré-aprovação ou análise de quem quer que seja. Se trata de elementos estabelecidos pela Constituição e que devem ser seguidos.

45. Os recursos levantados para as áreas Fiscal e da Seguridade Social devem ser elencados com o propósito de ter amparo legal, segurança jurídica, servir de justificativa de sua necessidade, transparência da destinação e ferramenta dos órgãos



controle da administração.

46. Isto posto, diante da falta de justificativa para a falha em questão, manifesta-se pela manutenção da irregularidade, recomendando ao Legislativo nos termos do art. 22, § 1º da Lei Orgânica do TCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que apresente o Projeto de Lei Orçamentária de forma completa com todas as exigências impostas pelo sistema jurídico, fazendo valer os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal (art.165§5º) e o auxílio da LRF na efetivação dos planos de governo.

2.2.2. Restos a pagar.

47. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)⁶, verifica-se que, durante o exercício de 2016, houve **inscrição de R\$ 308.093,074** enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 16.823.147,43.

48. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,018.**

49. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (**QDF**), a Equipe Técnica concluiu que **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 6,425 de disponibilidade financeira.**

50. Contudo, a Equipe Técnica destacou a contratação de despesas nos dois

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



últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa, de modo que restou desobedecido o art. 42, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000. **(DA01)**

51. Tal constatação se deu com a verificação de que em abril de 2016 havia R\$3.416.535,70 de disponibilidade líquida para pagamento de despesa orçamentária do exercício não liquidada. Já em dezembro de 2016, a disponibilidade diminuiu para R\$ 2.725.275,16 conforme demonstrado no quadro 3.2 do Anexo 1 – Relatório Preliminar⁷.

52. De acordo com a análise da auditoria, a diminuição da disponibilidade foi levantada com a verificação dos saldos das fontes 00 – Recursos Ordinários, 02 – Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde, 15 – Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, 22 – Transferência de Convênios - Educação e 24 – Transferências de Convênios – Outros.

53. Em defesa o gestor alegou dificuldades técnicas de contabilização e monitoramento das despesas "por fonte", segundo nova escrituração contábil estabelecida pela SNT.

54. Alegou que o Comunicado APLIC 01/2017 deste Tribunal, relativizou as regras para envio dos informes do APLIC, tendo em vista que não foi implantado o método de reclassificação de fonte de recursos do exercício, permanecendo o método adotado na abertura do exercício de 2016.

55. Afirmou ainda que não houve infração à LRF, pois de acordo com o relatório técnico, para cada R\$ 1,00 de Restos a Pagar (processados e não processados), havia R\$ 6,425 de disponibilidade financeira e não houve restos a pagar inscritos no exercício de 2016. Trouxe aos autos dados sobre restos a pagar inscritos desde 2012 a fim de comprovar que haviam recursos suficientes para pagamento do montante já

7 Documento Digital nº 211102/2017 pág.:60



inscrito.

56. A Equipe Técnica manteve a irregularidade afirmando que não há que se falar em dificuldades de contabilização, vez que as alterações contábeis estabelecidas pela STN para o exercício de 2016, não mudaram a sistemática de classificação das fontes de recursos pelo Sistema Aplic, segundo o Comunicado Aplic 01/2017 dispôs: *"Permanecerá o método anterior adotado na abertura do exercício de 2016. Ou seja, não deverá haver reclassificação de fontes de recursos dos restos a pagar nas contas contábeis das classes 5 e 6"*.

57. O ente tem que ter disponibilidade financeira compatível com as despesas objeto da vinculação, de modo que para cada fonte de recursos deve haver saldo suficiente para saldar as despesas correspondentes a sua destinação, sob pena de afronta ao art. 42, caput/parágrafo único e ao parágrafo único do art.8º da LRF⁸.

58. A Secex concluiu afirmando que, mesmo que o Município tenha encerrado o exercício em análise com um valor significativo no disponível, após a exclusão das fontes de recursos evidentemente vinculadas a objetivos específicos, constatou a ocorrência de insuficiência financeira nas fontes 00, 02, 15, 22 e 24, em afronta à regra contida no art. 42, caput e parágrafo único, da LRF.

59. Assiste razão à Secex.

60. Não obstante o saldo positivo disponível no final do exercício, a defesa

8 LRF - **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.

Art. 8º.. parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



não justificou e nem argumentou sobre a ausência de recursos vinculados nas fontes 00, 02, 15, 22 e 24, afrontando o art. 42 caput/parágrafo único da LRF.

61. A despesa vinculada liquidada, e não paga, nos dois últimos quadrimestres do mandato necessita de recurso financeiro disponível para seu integral pagamento especificamente em sua fonte de recurso.

62. Em consulta às informações destacadas no Relatório Técnico Preliminar, e aos dados do APLIC, verificou-se que as fontes 22 - Transferência de Convênios - Educação e 24 - Transferências de Convênios – Outros, encontram-se zeradas, sem valores destacados como negativos, portanto não há, a princípio, que se falar em indisponibilidade financeira.

63. Diferentemente da fonte 18 – Transferências do Fundeb, a qual não foi apontada na irregularidade pela Equipe Técnica, verificou-se no item de indisponibilidade financeira o valor de -R\$ 120.828,22⁹, saldo negativo com evolução desde setembro de 2016 quando o ativo financeiro passou a constar como negativo no valor de -R\$51.180,59 (valores verificados no APLIC).

64. Após verificação dos valores indisponíveis constatou-se que as fontes 00, 02, 15 e 18 foram objeto de novas obrigações nos dois últimos quadrimestres sem possuírem saldo para tanto. As quatro fontes juntas somaram o valor negativo de **-R\$1.599,262,02.**

65. O valor total citado acima é extremamente relevante, tendo em vista os dados fiscais do Município de Nova Guarita. As “obrigações assumidas” nos últimos oito meses equivalem a duas vezes o valor do gasto total da Câmara Municipal de Nova Guarita, que em 2016 fechou em R\$ 701.396,07, a título de comparação.

9 Documento Digital nº 211102/2017 pág.:59



66. Ao estabelecer em seu art.42 que nos dois últimos quadrimestres do mandato o gestor só pode contrair obrigações de despesas que possam ser pagas integralmente no exercício, ou em caso de pagamento de parcelas futuras deve haver disponibilidade financeira, a LRF tem como objetivo evitar a rolagem de dívidas, a má intenção dos gestores para com as gestões futuras e a contração de despesas com custos de eleições.

67. É necessário que o ente tenha disponibilidade financeira compatível com as despesas objeto da vinculação, no caso em comento as fontes vinculadas 02, 15 e 18, de modo que para cada fonte de recursos deve haver saldo suficiente para saldar as despesas correspondentes a sua destinação, sob pena de afronta ao art. 42, caput e parágrafo único da LRF.

68. É o que bem reforça 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”.

69. As fontes 00 e 18 passaram a ter saldos negativos no último quadrimestre, já as fontes 02 e 15 estavam com o ativo financeiro em negativo desde o segundo quadrimestre, o que evidencia a contração de despesa sem disponibilidade financeira, e com a apuração total de um valor considerável de -R\$1.599.262,02, correspondendo a quase 10% da receita orçamentaria consolidada do município.

70. Insta salientar que a desobediência flagrante ao art.42 da LRF, e a soma do montante assumido em obrigações de despesas sem disponibilidade financeira caracteriza a irregularidade em seu nível mais elevado de gravidade (**gravíssima**), sendo suficiente o bastante para a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura do Município de Nova Guarita.



71. Isto posto, devido à contraposição da situação em análise ao que demanda a LRF, pugna-se pela manutenção da irregularidade por obtenção de despesas nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade financeira para tanto, cabendo recomendar ao gestor que se atente à necessidade de haver recursos suficientes para quitar os Restos a Pagar, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios **capazes de afetar o equilíbrio das contas**, a exigir ações durante todo o exercício financeiro¹⁰, como a limitação de empenhos (art. 9, LRF).

72. Desta feita, o **Ministério Público de Contas** entende necessária a expedição de recomendação ao **Legislativo**, quando do julgamento das referidas contas, para que determine ao Chefe do Executivo que realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas.

73. Realçando a gravidade da conduta na administração do executivo em 2016, este Parquet ainda entende ser indispensável o envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas cabíveis em apuração de crime de contra a Administração Pública.

2.2.3. Saldos financeiros.

74. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (2015 – R\$

10 - LC 101/2000 (LRF) Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. **§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar**. grifou-se



3.479.920,75) com a do legado ao ano seguinte (2016 – R\$ 2.881.508,99) evidencia que os recebimentos do exercício foram menores que os pagamentos (**saldo financeiro negativo**), o que se reflete no **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros, apurado em 0,828**.

2.2.4. Situação financeira.

75. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **superávit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 2.881.508,99) em relação ao passivo financeiro (R\$ 479.765,42), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 6,006**.

2.2.5. Dívida Pública.

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

77. A análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que não foram realizadas despesas com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, resultando em um **quociente de 0,000**, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e 43/2001.

2.2.6. Limites constitucionais e legais

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

79. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão



consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

Receita Base para Educação: R\$ 11.167.746,86 Receita Base para Educação e Saúde: R\$ 11.385.425,62		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	31,85%
Saúde	15% (artigos 158 e 159, CF/88)	24,39%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 2.131.498,49		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	67,49%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 6.799.498,92		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	42,08%

80. 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.

81. Cumpre destacar a análise específica quanto ao atendimento do art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (vedação ao aumento de gastos com pessoal no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato), por meio da qual se aferiu, que os gastos se mantiveram dentro da média, sem acréscimos indevidos.

2.3. Realização dos programas previstos na LOA.

82. 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 4.1.4.1¹¹ do seu relatório preliminar.

11. Documento Digital nº 211102/2017, fls. 12/13.



83. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 18.442.170,27**(atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 16.823.147,43**, o que corresponde a **91,22% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

84. Verifica-se que, dos 182 programas que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, 10 foram executados em 90% e 5 tiveram execução entre 60% e 90%, sendo que 1 apresentou execução abaixo de 60%, inclusive, os programas referentes à “Cidade Abastecida com Água Potável”, “Reserva de Contingência”, apresentaram 0,00% de execução em relação ao valor previsto.

85. Desta feita, **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 esta Corte.

2.4. Avaliação das políticas públicas.

86. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do município de Nova Guarita em sua maioria foram **positivos**.

87. Isso porque, no exercício de 2016, dos **dez indicadores avaliados**, utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, **8 apresentaram desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira**, alcançando uma diferença relevante em relação à média nacional, obtendo 1 ponto nestes.

88. Dois indicadores apresentaram a porcentagem máxima (100%) no



desempenho ruim com relação a média do Brasil - rendimento das escolas municipais escolas municipais na Prova Brasil, de Português e Matemática da 8ªsérie/9ºano.

89. O resultado da avaliação total apurada para as Políticas Públicas de Educação, no **exercício de 2016, foi 8,0**, considerado satisfatório, mas evidenciando **uma leve queda em relação ao seu próprio desempenho do ano anterior (2015)**, quando obteve o índice 8,5.

90. Vislumbra-se, portanto, que **o Município apesar de manter um índice satisfatório, vem deixando a desejar quando 100% das escolas não atingem a média nacional na Prova Brasil em Português e Matemática (8ªsérie/9ºano), devendo portanto, adotar providências para superar essa baixa.**

91. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2016, o Município alcançou escore 7,0**, resultado **aceitável**, quando comparado **ao exercício anterior (2015)**, quando o índice foi de 6,0.

92. O resultado significa que, dos dez indicadores utilizados para apurar os resultados das políticas públicas de saúde, em sete o município de Nova Guarita apresenta um desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira, enquanto nos outros **quatro índices alcançou taxas inferiores à média nacional**, quais sejam:

- a) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce
- b) Taxa de Mortalidade Infantil;
- c) Taxa de Detecção de Hanseníase;

93. Os índices das áreas acima tiveram uma queda considerável com relação ao seu próprio rendimento em 2015, mas estão bem mais alta que a média Brasil. O cenário revela a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde nas



áreas desses indicadores que não apresentaram resultados melhores que a média nacional.

94. Desta feita, sugere-se que seja **recomendado ao gestor** que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro verificado.

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares.

95. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA.

96. Quanto ao cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, verifica-se que foram avaliadas em audiência pública na Câmara Municipal, conforme determina o art. 9º, § 4º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

97. 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 LRF.

98. Verifica-se, também, que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados, conforme o art. 48 da LRF. Do mesmo modo, os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação, quando exigido pela legislação e nos prazos legais (art. 37, *caput*, da CF e art. 6º, XIII, da Lei nº 8.666/93).

99. Em relação aos Conselhos exigidos em lei, a auditoria constatou a regularidade de seu funcionamento, sendo-lhes assegurados recursos (orçamentários e



de infraestrutura), informações e documentos, indispensáveis ao desempenhos de suas finalidades.

100. Especificamente no que toca ao Conselho Tutelar, o Município de Nova Guarita conta com uma unidade, para a qual houve a previsão de dotação orçamentária destinada a atender o seu funcionamento e remuneração dos seus integrantes..

2.6. Índice de Gestão Fiscal.

101. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM¹² 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.

102. 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).

103. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2016, o IGFM de Nova Guarita foi de **0,69, recebendo nota B (Boa Gestão)**, o que lhe garantiu a **23ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

104. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT¹³ demonstrando a série histórica do IGFM de Nova Guarita:

12 Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.

13 link direto: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce> acessado em 05/09/2017



△▽	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Geral	Rank Geral	Varição Rank Geral
2011	NOVA GUARITA	0,42	0,78	0,48	0,52	1,00	0,60	58º	
2012	NOVA GUARITA	0,44	0,65	0,65	1,00	1,00	0,72	25º	33 ↑
2013	NOVA GUARITA	0,37	0,75	0,74	0,32	1,00	0,59	41º	-16 ↓
2014	NOVA GUARITA	0,45	0,74	1,00	0,30	1,00	0,66	27º	14 ↑
2015	NOVA GUARITA	0,29	0,69	1,00	1,00	1,00	0,77	8º	19 ↑
2016	NOVA GUARITA	0,34	0,75	1,00	0,52	1,00	0,69	32º	-24 ↓

105. Observa-se, portanto, que o Município de Nova Guarita, embora tenha alcançado um bom resultado, regrediu **no índice geral e caiu 24 posições no ranking em relação ao exercício anterior**, fazendo-se necessário **recomendar** à gestão para que **adote medidas efetivas** visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS).

2.7. Transição de Governo.

106. Quanto à transição de governo, importa destacar que no Relatório da auditoria consta o tópico referente à comissão de transição mas sem apresentar a análise do tópico e seu desfecho.

2.8 Cumprimento de Recomendações

107. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2014** (Processo nº 3.531-9/2014), esta Corte emitiu o Parecer Prévio nº 49/2015 – TP, favorável à aprovação, com a seguinte recomendação:



1) colabore com o chefe do Poder Executivo e também lhe recomende, cada qual nos limites das suas atribuições, sobre a necessidade de observar com rigor o cumprimento do artigo 165, § 5º da CF, a fim de destacar no orçamento os recursos fiscal, da seguridade social e investimentos

108. A recomendação citada, não foi observada no exercício de 2016, restando mais uma vez detectada a falha no destaque do orçamento fiscal e da seguridade social, irregularidade já analisada neste parecer (FC 13).

109. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2015** (Processo nº 951-2/2015), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 5/2016 – TP, emitiu manifestação favorável à aprovação das mesmas, com as seguintes recomendações:

1) aperfeiçoe o planejamento e a execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte, especialmente em relação aos seguintes indicadores; na educação: a) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2014); b) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2014); na saúde: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); b) Taxa de mortalidade infantil (2013); c) Taxa de detecção de Hanseníase (2014); e, d) Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); e,

2) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte, em especial com relação ao: a) fortalecimento do homem do campo; b) fortalecimento das ações de proteção social; c) fortalecimento do esporte e lazer; d) incentivo a produção cultural e a interação criativa; e) melhoria na mobilidade urbana; e, f) reserva de contingência.

110. Quanto à execução das recomendações expedidas no julgamento das contas de governo dos exercícios de 2014 e 2015, observa-se a permanência de falhas na execução das políticas públicas na área da educação, pois 100% as escolas apresentaram notas abaixo da média Brasil em Português e Matemática (8ª série/9º ano).



3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global.

111. Nesta análise o principal destaque será dado à **irregularidade gravíssima (DA 01)** levantada no exercício de 2016 na gestão da Prefeitura de Nova Guarita, em que foi verificado ***a contração de obrigações nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade financeira para saldar tais compromissos de curto prazo, em grande afronta à regra contida no art.42, caput e parágrafo único da LRF.***

112. A verificação de obrigações assumidas a partir de abril de 2016 nas fontes 00, 02,15 e 18, demonstraram a elevação dos saldos negativos das fontes que não tinham disponibilidade financeira no início do segundo quadrimestre (02 e 15), e da indisponibilidade financeira oriunda de compromissos assumidos último quadrimestre (00 e 18).

113. O valor apurado nas quatro fontes com indisponibilidade financeira totalizou o montante de **-R\$1.599.262,02**, correspondendo a quase 10% do valor da receita arrecadada e duas vezes o valor dos gastos totais da Câmara Municipal de Nova Guarita.

114. Não obstante o histórico positivo das Contas anteriores (2012-2015), a irregularidade gravíssima levantada no exercício de 2016, em flagrante desobediência à LRF, somando um valor considerável de indisponibilidade financeira em relação ao orçamento do município, revela a natureza grave da situação, que é capaz de ser a causa do desequilíbrio das contas daqui para frente.

115. A falha não foi justificada pela gestão, e não se encontrou respaldo em informações da prestação de contas e em dados do sistema de controle externo que



amparassem a indisponibilidade financeira verificada.

116. É de suma importância que o gestor se atenha à necessidade de ser econômico e manter caixa disponível para eventuais contratempos ou despesas imprescindíveis, para assim saldar a dívida de curto prazo até o final do exercício do mandato.

117. A administração deve primar pelo intuito da LRF (art.42, parágrafo único) evitar a rolagem de dívidas, a má intenção dos gestores para com as gestões futuras e a contração de despesas com custos de eleições.

118. Logo, em razão da manutenção da **irregularidade gravíssima DA01**, levando-se ainda em conta os demais aspectos abordados neste Parecer, e das possíveis consequências para as administrações futuras do Município de Nova Guarita, o Ministério Público de Contas entende pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação.

119. Como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o **juízo** de tais contas à **Prefeitura Municipal de Poconé**, a manifestação deste **Parquet de Contas** encerra-se com o **Parecer Prévio Desfavorável à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

120. 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 Nova Guarita**, referente ao exercício de 2016, sob a administração do **Sr. Francisco Endler**, 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 TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo **afastamento da irregularidade FB 02**, visto que o gestor comprovou que não houve a abertura de créditos adicionais acima do permitido na Lei Orçamentária;

c) 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:

c.1) ao lançar mão do superávit financeiro do exercício anterior, observe os termos estabelecidos pela legislação, usando o saldo disponível em determinada fonte para suplementar a correspondente fonte vinculada – Art. 43 da Lei 4.320/64, Parágrafo único do art.8º da LRF e Resolução Normativa TCE-MT nº43/2013 item 7(**FB03**);

c.2) apresente o Projeto de Lei Orçamentária de forma completa com todas as exigências impostas pelo sistema jurídico, fazendo valer os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal (art.165§5º - os 3 tipos de orçamentos) e o auxílio da LRF na efetivação dos planos de governo (**FC 13**);

c.3) realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas (**DA 01**);



c.4) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS), em especial quanto aqueles quesitos que ensejaram na queda dos resultados em 2016;

c.5) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das **políticas públicas na área da educação e da saúde**, identificando os fatores que causam o resultado inferior à média nacional, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017

- Especial atenção aos seguintes indicadores da **educação**:
 - a) Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil
 - b) Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil;
- Especial atenção aos seguintes indicadores da **saúde**:
 - a) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce;
 - b) Taxa de Mortalidade Infantil;
 - c) Taxa de Detecção de Hanseníase.

d) pelo envio de cópia dos autos ao **Ministério Público Estadual**, para adoção das medidas que entender cabíveis com relação à possível configuração de crime contra a administração pública tipificada no Código Penal no art. 359-C, por “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”.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 05 de setembro de 2017.

(assinatura digital¹⁴)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto de Contas

14. 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.