



PROCESSO Nº : 8.416-6/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTES E LACERDA
GESTOR : DONIZETE BARBOSA DO NASCIMENTO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 5.157/2017

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTES E LACERDA. REPASSES DO DUODÉCIMO A MAIOR. RESTOS A PAGAR. INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. AUSÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. RECURSOS INEXISTENTES. DÉFICIT FINANCEIRO. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE POUCO EFICIENTES. QUEDA DO ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Pontes e Lacerda**, referentes ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do **Sr. Donizete Barbosa do Nascimento**.

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



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

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

5. A auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n. 4.783/2017 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 n. 13.294-2/2017 apenso a estes autos**, trata de documentação referente ao Balanço Geral das Contas Anuais de Governo.

7. A SECEX apresentou **Relatório Técnico Preliminar**¹ que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, na qual constatou as seguintes irregularidades, de responsabilidade do **Sr. Donizete Barbosa do Nascimento**, Prefeito Municipal:

1) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

1.1) Os repasses ao Poder Legislativo foram superiores ao estabelecido no 29-A, § 2º, I, CF (R\$ 19.034,87 efetuados a maior) - Tópico - 7. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

2) DA01 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_01. Contração

1. **Relatório Técnico** – Documento digital n. 219514/2017.



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) Insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar processados ao final do exercício no montante de R\$ 2.639.353,03, contrariando o art. 42, caput e parágrafo único; parágrafo único do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000. - Tópico - 5.3.1. Restos a pagar

3) 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).

3.1) Abertura de créditos adicionais suplementares, sem prévia autorização legislativa (R\$ 2.649.297,62 antes da edição da Lei Municipal 1.756/2016 e R\$ 1.133.848,46 abertos a maior no exercício de 2016) - Tópico – 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

4) 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).

4.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: superávit financeiro, no valor de R\$ 1.624.756,17 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964). - Tópico – 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

4.2) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, no valor de R\$ 3.020.385,55 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964). - Tópico – 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

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

9. A SECEX, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁴, no qual concluiu pela **manutenção de todas as irregularidades**.

2. **Ofício** – Documento digital n. 221923/2017; **AR** – Documento digital n. 231707/2017.

3. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017.

4. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017.



10. Sendo assim, o responsável devidamente **notificado**⁵, apresentou suas **alegações finais**⁶.

11. Vieram os autos para manifestação ministerial.

12. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, § 1º), aspectos pelos quais se guiará o *Parquet* na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁷:

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

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

5. **Notificação** – Documento digital n. 278109/2017.

6. **Documento Externo** – Documento digital n. 281841/2017.

7. ROMS n. 11.060/GO.



2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Pontes e Lacerda, referentes aos exercícios de **2012 a 2015**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.

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

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de Pontes e Lacerda foram:

a) PPA, conforme Lei n. 1.411/2013 (quadriênio 2014 a 2017), alterado, em 2016, pelas seguintes Leis Municipais: n. 1.660/2016; n. 1.661/2016; n. 1.662/2016; n. 1.667/2016; n. 1.669/2016; n. 1.674/2016; n. 1.675/2016; n. 1.676/2016; n. 1.680/2016; n. 1.681/2016; n. 1.682/2016; n. 1.683/2016; n. 1.684/2016; n. 1.685/2016; n. 1.686/2016; n. 1.687/2016; n. 1.688/2016; n.1.691/2016; n. 1.692/2016; n. 1.697/2016; n. 1.698/2016; n. 1.701/2016; n. 1.702/2016; n. 1.703/2016; n. 1.704/2016; n. 1.708/2016; n. 1.710/2016; n. 1.711/2016; n. 1.713/2016; n. 1.714/2016; n. 1.715/2016; n. 1.716/2016; n. 1.721/2016; n. 1.722/2016; n. 1.724/2016; n. 1.725/2016; n. 1.730/2016; n. 1.731/2016; n. 1.732/2016; n. 1.734/2016; n. 1.737/2016; n. 1.738/2016; n. 1.744/2016; n. 1.746/2016; n. 1.757/2016; n. 1.745/2016; n. 1.751/2016;

b) LDO, instituída pela Lei n. 1.599/2015;

c) LOA, disposta na Lei n. 1.650/2015, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 78.665.000,00**.



18. Por outro lado, a SECEX, no **Relatório Técnico Preliminar**⁸, analisando as alterações orçamentárias realizadas por meio de **créditos adicionais**, apontou 3 (três) irregularidades de responsabilidade do **Sr. Donizete Barbosa do Nascimento**, ex-Prefeito Municipal (**FB02 – subitem 3.1 e FB03 – subitens 4.1 e 4.2**).

19. Assim, a **irregularidade FB02 – subitem 3.1** apontou que houve a abertura de créditos adicionais suplementares, sem prévia autorização legislativa, sendo que o valor de R\$ 2.649.297,62 foi aberto antes da edição da Lei Municipal n. 1.756/2016 e o valor de R\$ 1.133.848,46, abertos a maior no exercício de 2016.

20. Em sua **defesa**⁹ o gestor argumentou que todas as aberturas de créditos suplementares em 2016 possuíram autorização legal e atenderam as disposições da Constituição Federal e da Lei n. 4.320/64, uma vez que foram abertos por excesso de arrecadação na fonte específica ou por superávit financeiro, demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015.

21. Além disso, elaborou quadro “DEMONSTRATIVO DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL 2015”¹⁰ e quadro “DEMONSTRATIVO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES ABERTOS POR ANULAÇÃO/EXCESSO ARRECADAÇÃO/SUPERÁVIT EM 2016”¹¹, veja:

8. **Relatório Técnico** – Documento digital n. 219514/2017.

9. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017.

10. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, f. 10.

11. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, f. 11.



**DEMONSTRATIVO DOS CREDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO
APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL-2015**

COD. RECURSO	DESCRIÇÃO	Nº LEI AUTORIZATIVA	VLR CRÉDITO ABERTO	SUPERÁVIT APURADO 2015
4102	Programas FNDE	1686 e 1716/2016	R\$ 101.711,49	R\$ 87.778,09
4105	Convênio Educação	1.680/2016	R\$ 73,11	R\$ 23.629,48
4203	Transf. Recursos SUS UNIÃO	1.675, 1676, 1697, 1731/2016	R\$ 656.026,75	R\$ 535.950,83
4204	Transf. Recursos SUS ESTADO	1.674/2016	R\$ 6.555,51	R\$ 0,00
4301	Transf. Recursos – Convênio Outros	1.682, 1.714, 1.730 e 1732/2016	R\$ 467.255,39	R\$ 0,00
4403	Transf. Estado Ação Social	1.692 e 1704/2016	R\$ 318.055,93	R\$ 318.056,01
4702	Alienação de Bens	1724/2016	R\$ 231,40	R\$ 825,19
4901	Transf. CIDE	1737/2016	R\$ 43.846,59	R\$ 43.846,59

*Os valores dos créditos abertos por superávit financeiro e a numeração dos decretos foram extraídos das cargas mensais do sistema APLIC/TCE, já o superávit financeiro apurado em 2015 extraímos do Anexo -14 do exercício de referência (2015), também anexamos a documentação comprobatória.

**DEMONSTRATIVO DOS CREDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES ABERTOS POR
ANULAÇÃO/EXCESSO ARRECADAÇÃO/SUPERÁVIT EM 2016**

Nº LEI AUTORIZATIVA	VLR CRÉDITO ABERTO	LIMITE AUTORIZADO 2016
1.650/2015 (LOA) 20%	R\$ 15.343.247,79	R\$ 15.733.000,00
1.756/2016 (5%)	R\$ 1.333.985,74	R\$ 3.933.250,00
1725/2016	R\$ 792.041,11	R\$ 792.041,11
1734/2016	R\$ 2.376.123,33	R\$ 2.376.123,33
1.704/2016	R\$ 53.132,53	R\$ 53.132,53
1730/2016	R\$ 204.413,16	R\$ 204.413,16

22. A **SECEX**¹² esclareceu que **todas as leis citadas pela defesa são relativas a créditos adicionais especiais** e não suplementares.

23. Argumentou que o art. 4º, b, da **Lei Municipal n. 1.650/2015 (Lei Orçamentária de 2016)**, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de **20%** do orçamento da despesa, conforme o art. 7º da Lei n. 4.320/64, que foi fixado em R\$ 78.665.000,00. Assim, apenas **R\$ 15.733.000,00** poderiam ser abertos em

12. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017.



2016.

24. Salientou que somente em **20/12/2016** foi editada a **Lei Municipal n. 1.756/2016**¹³, estabelecendo o limite máximo de 25% do orçamento da despesa para a abertura de créditos adicionais suplementares, correspondendo a **R\$ 19.666.250,00**.

25. Esclareceu que os valores dispostos nas leis específicas (Leis n. 1.725, de 01/08/2016, n. 1.734, de 06/08/2016, n. 1.704, de 30/05/2016 e n. 1.730, de 23/08/2016¹⁴) que abriam créditos suplementares, integram o limite máximo de 20% estabelecido na LOA/2016.

26. E que, de acordo com o quadro 1.4 (Alterações Orçamentárias Leis Autorizativas), do Anexo 1 - ORÇAMENTO do Relatório de Auditoria, constatou-se que, até 08/12/2016, o Poder Executivo tinha aberto o montante de **R\$ 18.382.297,62**, equivalente a **23,37%** do Orçamento Inicial (R\$ 78.665.000,00), restando demonstrado na seguinte tabela:

A	VALOR FIXADO LOA	R\$ 78.665.000,00
B = 20%xA	20% DO VALOR FIXADO NA LOA	R\$ 15.733.000,00
C	VALOR DOS CRÉDITOS ABERTOS ATÉ 08/12/2017	R\$ 18.382.297,62
D = C - B	DIFERENÇA	R\$ 2.649.297,62
E	PERCENTUAL ULTRAPASSADO	3,37%

27. Além disso, após 26/12/2016 foram abertos o total de R\$ 2.417.800,84, equivalendo a 3,07% do Orçamento Inicial (Leis n. 1756/2016; n. 1757/2016). E que verificando globalmente os limites de autorização estabelecidos nas Leis n. 1.650, de 14/12/2015 e n. 1.757, de 20/12/2016 (25%), sem observar os aspectos temporais das leis, constatou-se que ao final do exercício, a Prefeitura Municipal descumpriu esse limite autorizado, conforme quadro abaixo:

13. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017, f. 83.

14. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017, f. 84/92.



A	VALOR FIXADO LOA	R\$ 78.665.000,00
B = 20%xA	20% DO VALOR FIXADO NA LOA	R\$ 15.733.000,00
C	5% ACRESCENTADO PELA LEI 1756/2016	R\$ 3.933.250,00
D = B + C	DIFERENÇA	R\$ 19.666.250,00
E	VALOR TOTAL DE CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS	R\$ 20.800.098,46
F = E - D	DIFERENÇA ULTRAPASSADA DA AUTORIZAÇÃO	R\$ 1.133.848,46
G	PERCENTUAL ULTRAPASSADO	1,44%

28. Assim, a SECEX concluiu que houve a abertura de créditos adicionais suplementares, sem prévia autorização legislativa (R\$ 2.649.297,62 antes da edição da Lei Municipal n. 1.756, de 20/12/2016 e R\$ 1.133.848,46 abertos a maior no exercício de 2016), opinando pela manutenção da irregularidade.

29. Em **alegações finais**¹⁵ aduziu os mesmos argumentos já apresentados em defesa.

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

31. Com efeito, a **abertura de crédito suplementar ou especial sem a prévia autorização legislativa é vedada** pela Constituição da República, que estabelece clara e expressamente a vedação em seu **inciso V do art. 167**¹⁶. Além disso, o **art. 42 da Lei n. 4.320/64**¹⁷, do mesmo modo, determina que os créditos suplementares e especiais deverão ser autorizados mediante **lei**.

32. Outrossim, os **arts. 165, § 8º, da CR**¹⁸ e **7º, I, da Lei n. 4.320/1964**¹⁹

15. **Documento Externo** – Documento digital n. 281841/2017.

16. **Constituição da República – Art. 167.** São vedados: (...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

17. **Lei n. 4.320/64 – Art. 42.** Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

18. **Constituição da República – Art. 165.** (...) **§ 8º** A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

19. **Lei n. 4.320/64 – Art. 7º** A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:



viabilizam a concessão de **autorização para abertura de créditos adicionais suplementares na própria LOA até determinado limite.**

33. No caso em tela, a **LOA de 2016** (Lei Municipal n. 1.650/2015, art. 4º, “b”²⁰) autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de **20%** do orçamento da despesa, ou seja, o valor de **R\$ 15.733.000,00**, e posteriormente, em **20/12/2016**, a **Lei n. 1.756/2016**²¹ acrescentou àquele limite **5%**, perfazendo o montante de **R\$ 19.666.250,00**.

34. Entretanto, a SECEX verificou que a gestão, até a data de 08/12/2016, amparada pela Lei n. 1.650/2015, realizou a abertura de créditos suplementares no valor de **R\$ 18.382.2987,52**, portanto, acima do limite de 20% autorizado pela LOA de 2016, e apenas em 20/12/2016 publicou a Lei n. 1.756/2016 autorizando e ampliando o limite em 5% para a abertura de créditos suplementares.

35. Ocorre que a defesa não foi capaz de justificar a autorização para a abertura dos créditos suplementares que encontram-se acima do limite autorizado pelas Leis n. 1.650/2015 e n. 1.756/2016 (**R\$ 19.666.250,00**), restando comprovada a abertura de **R\$ 20.800.098,46** em créditos suplementares. Portanto, o valor R\$ 1.133.848,46 em créditos suplementares foram abertos sem a devida autorização legislativa, contrariando o que determina a Constituição.

36. Veja-se a tabela²² elaborada pela Equipe Técnica, no Relatório Técnico Preliminar:

I – Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (...)

20. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017, f. 81/82.

21. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017, f. 83.

22. **Relatório Técnico** – Documento digital n. 219514/2017, f. 17.



A	Orçamento Inicial (Lei Municipal 1.650/2015 – LOA/2016)	R\$ 78.665.000,00
B	Percentual Autorizado pela LOA/2016	20,00%
C = A x 20%	Valor Autorizado pela LOA/2016	R\$ 15.733.000,00
D	Total de Créditos Suplementares abertos até 08/12/2016 (antes da Lei 1.756, de 20/12/2016)	R\$ 18.382.297,62
E = (D/A) * 100	Percentual Realizado antes da Lei 1.756/2016	23,37%
F = D - C	Valor Realizado a maior antes da Lei 1.756/2016	R\$ 2.649.297,62
G	Percentual Acrescentado pela Lei 1.756/2016, a partir de 20/12/2016	5,00%
H = B + F	Percentual Total autorizado (Lei 1650/2015 e Lei 1.756/2016)	25,00%
I	Valor Autorizado em 2016	R\$ 19.666.250,00
J	Total de Créditos Suplementares abertos no exercício de 2016	R\$ 20.800.098,46
K = (J/A) * 100	Percentual Realizado em 2016	26,44%
L = J - I	Valor Não Autorizado em 2016	R\$ 1.133.848,46

37. Nesse sentido, o **Ministério Público de Contas**, de acordo com o posicionamento exposto pela SECEX, manifesta-se pela **manutenção da irregularidade** e pela expedição de **recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, quando do julgamento das contas **para que determine ao Chefe do Executivo** que observe os mandamentos constitucionais e legais quanto à concessão de autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, conforme o disposto no art. 165, § 8º, da CR e art. 7º, I, da Lei n. 4.320/1964 (**irregularidade FB02 – subitem 3.1**).

38. As **irregularidades FB03 – subitens 4.1 e 4.2** serão objeto de análise em conjunto, uma vez que cuidam da abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes. Assim, o **subitem 4.1** refere-se a abertura de créditos adicionais por conta de superávit financeiro, no valor de R\$ 1.624.756,17 e o **subitem 4.2**, a excesso de arrecadação, no valor de R\$ 3.020.385,55.

39. Em relação a **irregularidade do subitem 4.1**, a **defesa**²³ alegou que todos os créditos adicionais foram abertos baseados no superavit financeiro de 2015 e

23. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017.



utilizou a mesma tabela²⁴ da irregularidade 3.1, demonstrando em quais fontes de recursos foram abertas, observe:

DEMONSTRATIVO DOS CREDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL-2015

COD. RECURSO	DESCRIÇÃO	Nº LEI AUTORIZATIVA	VLR CRÉDITO ABERTO	SUPERÁVIT APURADO 2015
4102	Programas FNDE	1686 e 1716/2016	R\$ 101.711,49	R\$ 87.778,09
4105	Convênio Educação	1.680/2016	R\$ 73,11	R\$ 23.629,48
4203	Transf. Recursos SUS UNIÃO	1.675, 1676, 1697, 1731/2016	R\$ 656.026,75	R\$ 535.950,83
4204	Transf. Recursos SUS ESTADO	1.674/2016	R\$ 6.555,51	R\$ 6.555,51
4301	Transf. Recursos – Convênio Outros	1.682, 1.714, 1.730 e 1732/2016	R\$ 467.255,39	R\$ 0,00
4403	Transf. Estado Ação Social	1.692 e 1704/2016	R\$ 318.055,93	R\$ 318.056,01
4702	Alienação de Bens	1724/2016	R\$ 231,40	R\$ 825,19
4901	Transf. CIDE	1737/2016	R\$ 43.846,59	R\$ 43.846,59

*Os valores dos créditos abertos por superávit financeiro e a numeração dos decretos foram extraídos das cargas mensais do sistema APLIC/TCE, já o superávit financeiro apurado em 2015 extraímos do Anexo -14 do exercício de referência (2015), também anexamos à documentação comprobatória.

40. Em relação à **irregularidade do subitem 4.1**, a **SECEX²⁵**, elaborou tabelas explicativas, uma nos termos da defesa e de acordo com as leis autorizativas, e a outra, confrontando os valores dos créditos abertos por superávit financeiro em 2016 com o efetivamente existente, conforme Balanço Patrimonial da Prefeitura Municipal 2015 (Apêndice H), veja-se:

24. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, f. 11.

25. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017.



Quadro - Verificação das leis por crédito abertos por superávit financeiro

COD RECURSO	DESCRIÇÃO	LEI	VALOR	Fonte
		AUTORIZATIVA	CRÉDITO ABERTO	
4102	Programas FNDE	1.686/2016	R\$ 87.062,55	Superávit
4102	Programas FNDE	1716/2016	R\$ 14.648,94	Superávit
4105	Convênio Educação	1680/2016	R\$ 73,11	Superávit
9999	Recursos Ordinários	1680/2016	R\$ 331.567,47	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1675/2016	R\$ 200.000,00	Superávit
9999	Recursos Ordinários	1675/2016	R\$ 88.000,00	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1676/2016	R\$ 120.243,75	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1697/2016	R\$ 8.039,39	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1731/2016	R\$ 20.000,00	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1731/2016	R\$ 2.000,00	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1731/2016	R\$ 240.743,61	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1731/2016	R\$ 32.500,00	Superávit
4203	Transf. Recursos SUS União	1731/2016	R\$ 32.500,00	Superávit
4204	Transf. Recursos SUS Estado	1674/2016	R\$ 6.555,51	Superávit
4301	Convênios Outros	1682/2016	R\$ 23.064,00	Superávit
4301	Convênios Outros	1714/2016	R\$ 14.341,74	Superávit
4301	Convênios Outros	1730/2016	R\$ 204.413,16	Superávit
4301	Convênios Outros	1732/2016	R\$ 225.436,49	Superávit
4401*	Transferências FNAS	1692/2016	R\$ 7.606,23	Superávit
4401*	Transferências FNAS	1692/2016	R\$ 82.335,33	Superávit
4401*	Transferências FNAS	1692/2016	R\$ 42.757,89	Superávit
4401*	Transferências FNAS	1692/2016	R\$ 42.757,89	Superávit
4401*	Transferências FNAS	1692/2016	R\$ 89.466,06	Superávit
4403	Transf. Estado Ação Social	1704/2016	R\$ 53.132,53	Superávit
4702	Alienação de Bens	1724/2016	R\$ 231,40	Superávit
4901	Transf. CIDE	1737/2016	R\$ 43.846,59	Superávit

* A Lei n 1692 altera as fontes de recursos (4401 para 4403)

TOTAL POR FONTES DE RECURSOS (Resumo)		
4102	Programas FNDE	R\$ 101.711,49
4105	Convênio Educação	R\$ 73,11
9999	Recursos Ordinários	R\$ 419.567,47
4203	Transf. Recursos SUS União	R\$ 656.026,75
4204	Transf. Recursos SUS Estado	R\$ 6.555,51
4301	Convênios Outros	R\$ 467.255,39
4401	Transferências FNAS	R\$ 264.923,40
4403	Transf. Estado Ação Social	R\$ 53.132,53
4702	Alienação de Bens	R\$ 231,40
4901	Transf. CIDE	R\$ 43.846,59

Fonte: Aplic Prefeitura > Informes Mensais > Leis/Decreto (Data de Acesso: 04/09/2017)
As leis encontram-se no APÊNDICE F - Leis de Créditos Especiais



Cod Aplic	Cod Pref	Especificação das Destinações de Recursos	Superávit/Déficit Exercício 2015 (a)	Créditos Adicionais Abertos em 2016 (b)	Créditos Adicionais Abertos sem lastro financeiro em 2016 (c) Comparação entre (a) e (b)
00	999	RECURSOS ORDINÁRIOS (1)	-R\$ 4.726.927,30	R\$ 419.567,47	R\$ 419.567,47
01		Recettas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-R\$ 1.395.087,27	-	-
15	4102	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenv. da Educação - FNDE	R\$ 87.778,09	R\$ 101.711,49	R\$ 13.933,40
18		Transferências do FUNDEB 60%	R\$ 0,00	-	-
19		Transferências do FUNDEB 40%	-R\$ 17.697,38	-	-
22	4105	Transferência de Convênios - Educação	R\$ 23.629,48	R\$ 73,11	-
02		Recettas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-R\$ 737.756,93	-	-
14	4203	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - União	R\$ 535.950,83	R\$ 656.026,75	R\$ 120.075,92
23		Transferência de Convênios - Saúde	-R\$ 25.477,49	-	-
42	4204	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Estado	-R\$ 416.989,68	R\$ 6.555,51	R\$ 6.555,51
21		Transferência de Convênios- Assistência Social	R\$ 0,00	-	-
29	4401	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (2)	R\$ 318.056,01	R\$ 264.923,40	-
43	4403	Transferência de Recursos do Estado para Ações de Assistência Social (2)	R\$ 45.984,33	R\$ 53.132,53	R\$ 7.148,20
16	4901	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	-R\$ 2.936.697,68	R\$ 43.846,59	R\$ 43.846,59
17		Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	R\$ 43.846,59	-	-
24	4301	Transf. de Convênios (não relacionados a educação/saúde/assistência social)	R\$ 48.534,84	R\$ 467.255,39	R\$ 418.720,55
30		Recursos do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	-R\$ 2.766.567,15	-	-
92	4702	Alienação de Bens	R\$ 825,19	R\$ 231,40	-
94		Remuneração de Depósitos Bancários	R\$ 0,00	-	-
		TOTAL	-R\$ 9.244.409,80	R\$ 2.013.323,64	R\$ 1.029.847,64

(1) A defesa no quadro a fl. 11 do Documento Digital n° 241133/2017 (Protocolado sob n° 248193/2017-TCE/MT), não apresentou os valores referentes a fonte de recursos 00

(2) A Lei n 1692/2016 altera as fontes de recursos (4401 para 4403)

Fonte:

(a) Balanço Patrimonial Prefeitura 2015 (Apêndice H)

(b) Quadro - Verificação das leis por crédito abertos por superávit financeiro

41. Assim, em relação à **irregularidade do subitem 4.1**, concluiu que foram abertos por superávit financeiro sem lastro financeiro por fonte de recursos o montante de **R\$ 1.029.847,64**, opinando pela manutenção da irregularidade, no entanto com a alteração de sua redação:

4) 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).

4.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: superávit financeiro, no valor de R\$ 1.029.847,64 (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964).

42. Quanto à **irregularidade do subitem 4.2**, a **defesa** argumentou que os créditos adicionais foram abertos por fonte de recurso e conforme excesso de arrecadação em cada fonte específica e elaborou a seguinte tabela²⁶:

RECURSO	DESCRIÇÃO	VALOR ORÇADO (RECEITA)	VALOR ARRECADADO (RECEITA)	EXCESSO APURADO	VLR CRÉDITO ABERTO
2101	Recurso Educação 25%	R\$ 4.282.300,00	R\$ 5.501.423,37	R\$ 1.219.123,37	R\$ 497.372,12
2102	Transf. Programas FNDE	R\$ 1.171.000,00	R\$ 1.344.021,25	R\$ 173.021,25	R\$ 150.264,53
2103	Transf. Recursos FUNDEB	R\$ 9.500.000,00	R\$ 10.677.828,79	R\$ 1.177.828,79	R\$ 742.133,98
2105	Transf. Recursos - Convênio Educação				R\$ 409.345,92
2201	Recursos Saúde 15%	R\$ 7.368.580,00	R\$ 7.942.534,88	R\$ 573.954,88	R\$ 205.451,30
2203	Recursos SUS - União	R\$ 5.818.000,00	R\$ 6.963.284,40	R\$ 1.145.284,40	R\$ 893.252,19
2204	Recursos SUS - Estado	R\$ 918.000,00	R\$ 7.749.882,49	R\$ 6.831.882,49	R\$ 8.721.725,92
2301	Recurso Convênio Outros	R\$ 438.000,00	R\$ 2.374.546,99	R\$ 1.936.546,99	R\$ 4.053.915,32
2702	Recursos - Alienação de Bens	0,00	R\$ 148.303,00	R\$ 148.303,00	R\$ 70.700,00
2902	Recurso COSIP	R\$ 1.510.000,00	R\$ 2.086.754,61	R\$ 576.754,61	R\$ 150.400,00
2999	Recursos Ordinários	R\$ 33.772.000,40	R\$ 37.628.227,71	R\$ 3.856.227,31	R\$ 3.345.692,90

43. Asseverou que, com exceção das fontes 2105 (Transf. Recursos - Convênio Educação), 2204 (Recursos SUS - Estado) e 2301 (Recursos Convênios Outros), que dependem de convênios e programas do Governo Estadual e Federal e que não foram repassados, nas demais fontes de recursos ocorreram excesso de arrecadação.

26. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, f. 12.



44. E que, no caso da fonte 2204 (SUS - Estado), a SES editou a Portaria n. 069/2016/GBSES, de 03/05/2016 e a Portaria n. 190/2016/GBSES, de 30/08/2016 que prorrogou o prazo dos repasses contidos na Portaria n. 069/2016, no entanto, não houve o repasse, gerando um déficit em relação às despesas empenhadas de **R\$ 2.376.612,33** (3 parcelas).

45. Assim, quanto à **irregularidade do subitem 4.2**, a **SECEX**²⁷ afirmou que o excesso de arrecadação encontra-se definido no art. 43, § 3º, da Lei n. 4.320/194, e que quando a lei diz “saldo positivo”, significa que os créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação alteram orçamento porque, via de regra, há um aumento de receita, aumento esse já devidamente justificado a partir de metodologia de cálculo própria, caso existente na Prefeitura Municipal e citou a Resolução de Consulta n. 26/2015-TP.

46. E, refutando o alegado pela defesa, elaborou a seguinte tabela demonstrando a abertura de créditos adicionais no total de R\$ 4.416.557,68 sem a indicação de recursos, veja:

Recurso	Descrição	EXCESSO APURADO	CRÉDITO ABERTO	CRÉDITO ABERTO SEM RECURSOS
2105	Transf. Recursos Conv. Educação		R\$ 409.345,92	R\$ 409.345,92
2204	Recursos SUS - Estado	R\$ 6.831.882,49	R\$ 8.721.725,92	R\$ 1.889.843,43
2301	Recurso Conv. Outros	R\$ 1.936.546,99	R\$ 4.053.915,32	R\$ 2.117.368,33
	TOTAL	R\$ 8.768.429,48	R\$ 13.184.987,16	R\$ 4.416.557,68

Fonte: quadro à fl. 12 do Documento Digital n° 241133/2017 (Protocolado sob n° 248193/2017-TCE/MT)

47. Por fim, opinou pela manutenção da irregularidade e a recomendação ao Poder Executivo que adote mecanismos de acompanhamento mensal de avaliação para constatar se os excessos de arrecadação estimados, por fonte de recursos, estão se concretizando ao longo do exercício.

27. Relatório Técnico de Defesa – Documento digital n. 269510/2017.



48. Em **alegações finais**²⁸ reproduziu os mesmos argumentos da defesa.
49. **Passa-se à análise ministerial.**
50. Pois bem. A defesa confirma a abertura de créditos adicionais sem a correspondente fonte recursos disponíveis, portanto, contrariando o que determina a Constituição.
51. É que o **art. 167, II e V, da Constituição da República**²⁹ e o **art. 43, caput, da Lei n. 4.320/1964**³⁰ dispõem que a **existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.**
52. Aliado a esses dispositivos, o **§ 1º do art. 43 da Lei n. 4.320/1964** enumera os recursos que podem ser utilizados para justificar a abertura de créditos adicionais, tais como, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, os provenientes de excesso de arrecadação, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, desde que autorizados em lei, bem como o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.
53. Ademais, para abertura de créditos adicionais com fundamento no art. 43, § 1º, II da Lei nº 4.320/64 (excesso de arrecadação) é necessário que o ordenador apure e demonstre o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, sendo necessária a comprovação da sua existência. Inclusive, esta Corte de Contas posiciona-se neste sentido, atente-se a **Resolução de Consulta n. 26/2015-TP**

28. **Documento Externo** – Documento digital n. 281841/2017.

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

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



Resolução de Consulta nº 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).

2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).

3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.

4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.

5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

6. A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

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

(...)

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



54. Assim, o **Ministério Público de Contas** concorda com o entendimento da SECEX e manifesta-se pela **manutenção da irregularidade** e pela **expedição de recomendação** ao **Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que realize acompanhamento efetivo e pleno da receita, mês a mês, de modo a saber se está sendo incrementada ou não, em confronto com as despesas que estão sendo realizadas e suportadas pelos créditos adicionais autorizados, e que estes apenas sejam abertos desde que exista recursos disponíveis para tanto, conforme art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n. 4.320/1964 (**irregularidade FB03 – subitens 4.1 e 4.2**).

55. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, § 1º), aspectos pelos quais se guiará o *parquet* na presente análise.

2.2.1. Execução orçamentária

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

Quociente de arrecadação da receita – 1,265	
Valor previsto: R\$ 74.854.500,00	Valor arrecadado: R\$ 94.729.778,22

Quociente de realização da despesa – 0,878	
Despesa autorizada: R\$ 95.519.236,17	Despesa realizada: R\$ 83.910.210,70

57. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da



Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da **Resolução Normativa n. 43/2013-TCE/MT** e assim totalizaram ao final:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,076	
Receita arrecadada: R\$ 88.386.624,70	Despesa realizada: R\$ 82.068.856,43

58. 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.

59. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,076**³¹, o que demonstra **superávit orçamentário de execução**.

2.2.2. Restos a pagar

60. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)³², verifica-se que, durante o exercício de 2016, houve **inscrição de R\$ 414.355,97**, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 50.641.995,10.

61. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,061**.

62. 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\$ 0,489 disponibilidade financeira**, situação que caracterizou a seguinte irregularidade de

31. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.

32. 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).



responsabilidade do **Sr. Donizete Barbosa do Nascimento**, ex-Prefeito Municipal:

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) Insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar processados ao final do exercício no montante de R\$ 2.639.353,03, contrariando o art. 42, caput e parágrafo único; parágrafo único do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000. - Tópico - 5.3.1. Restos a pagar

63. O gestor alegou, em sede de **defesa**³³, que a Decisão Administrativa n. 16/2005-TCE/MT, ao dispor sobre o art. 42, da LRF, estabelece “que as despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, só serão consideradas às liquidadas”, devendo ser considerado ainda, os vários julgamentos proferidos pelo TCE/MT que acompanham esse entendimento.

64. Argumentou que “é descabido e improcedente afirmar que foram contraídas despesas nos dois últimos quadrimestres no montante de **R\$ 2.639.353,03** sem a devida disponibilidade financeira para a sua cobertura”, uma vez que as despesas liquidadas em 2016 e inscritas em restos a pagar processados relativos ao período de referência (01/05/2016 a 31/12/2016) representam **R\$ 819.239,16** e o disponível em 31/12/2016 foi de **R\$ 4.574.411,61**, já descontado o saldo do RPPS.

65. Esclareceu que se fosse considerado por fontes de recursos as despesas liquidadas e não pagas nos dois últimos quadrimestres de mandato, sendo comparadas com as disponibilidades, em 31/12/2016, também por fonte de recursos, restaria 03 (três) despesas sem cobertura, e elaborou tabela explicativa:

33. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017.



FONTE	1 - DESPESAS LIQUIDADAS E NÃO PAGAS ENTRE 01/05/2016 A 31/12/2016	2- SALDO FINANCEIRO EM 31/12/2016 (R\$ 1,00)	RESULTADO (1-2) – SUPERÁVIT (+)/DÉFICIT (-)
2801 – Recurso do FETHAB.	164.160,03	2.515,02	-161.645,01
2201 – Recurso Saúde 15%	78.386,46	5.171,37	-73.215,09
2999 – Recurso Ordinário	472.358,07	444.012,21	-28.345,86
		TOTAL	-263.205,96

66. Asseverou que, com exceção da fonte de recurso ordinário e recurso da saúde 15% (R\$ 28.345,86 e R\$ 73.215,09), a do FETHAB dependia do Governo Estadual, que estava inadimplente com os seus recursos referentes ao exercício de 2016.

67. Por fim, explicou que “em relação aos valores sem cobertura em 31/12/2016 para a saúde (R\$ 73.215,09) e o ordinário (R\$ 28.345,86), estes representam 0,2699% (R\$ 101.560,95) em comparação com o total arrecadado em 2016 (R\$ 37.628.227,71)”, e por estas razões entendeu insustentável a afirmação de desequilíbrio financeiro, devendo ser sanada a irregularidade.

68. A SECEX, no **Relatório Técnico de Defesa**³⁴, argumentou que a doutrina não é pacífica ao definir o que seja "obrigação de despesa", explicou que esta englobaria não somente os "valores empenhados" nos últimos dois quadrimestres, mas também aquelas obrigações que afetarão a disponibilidade financeira do exercício seguinte, tais como os contratos e congêneres.

69. No entanto, esclareceu que a análise das Contas Anuais de Governo baseia-se exclusivamente pelo Sistema Aplic, conforme Resolução Normativa n. 36/2012-TP-TCE/MT, e sendo assim, para o exame do art. 42 da LRF, utiliza-se como parâmetro **os empenhos realizados no período de 01/05/2016 e 31/12/2016.**

34. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017.



70. Assim, afirmou que, a partir das informações do Sistema Aplic, verificou-se que houve o **total de R\$ 819.974,25**³⁵ de "Despesas Liquidadas e Não Pagas provenientes de Empenhos realizados entre 01/05/2016 a 31/12/2016". Observou ainda, que a defesa mencionou o valor de R\$ 819.239,16, ou seja, com uma diferença de R\$ 735,09.

71. A equipe técnica elaborou tabela comparativa entre os "RESTOS A PAGAR PROCESSADOS POR FONTE DE RECURSOS - EMPENHOS ENTRE 01/05/2016 a 31/12/2016"³⁶ e o "Saldo Financeiro ao Final do Exercício de 2016"³⁷, e obteve o valor de **R\$ 277.834,85**, provenientes de empenhos realizados entre 01/05/2016 e 31/12/2016 e liquidados nesse período (restos a pagar processados) e que ficaram sem cobertura financeira, contrariando o caput do art. 42, da LRF. Veja-se a tabela:

Fonte	Descrição Fonte	Despesas Liquidadas e Não Pagas provenientes de empenhos realizados entre 01/05/2016 a 31/12/2016 (Restos a Pagar Processados) (a)	Saldo Financeiro em 31/12/2016 (b)	Diferença entre os Restos a Pagar Processados e o Saldo Financeiro (c) = (b) - (a)	Restos a Pagar Processados provenientes de empenhos realizados entre 01/05/2016 a 31/12/2016 "a descoberto" (d)
00	Recursos Ordinários	473.093,16	444.012,21	-29.080,95	29.080,95
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	21.174,85	7.281,05	-13.893,80	13.893,80
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	78.386,46	5.171,37	-73.215,09	73.215,09
SUBTOTAL (0) + (1) + (2)		572.654,47	456.464,63	-116.189,84	116.189,84
14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - União	14.078,43	1.162.032,17	1.147.953,74	0,00
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	25.500,00	60.597,47	35.097,47	0,00
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	96,65	78.503,99	78.407,34	0,00
	Transferências do FUNDEB -				

35. Relatório Técnico de Defesa – Documento digital n. 269510/2017, f. 41/46 (Apêndice D).

36. Relatório Técnico de Defesa – Documento digital n. 269510/2017, f. 41/46 (Apêndice D).

37. Relatório Técnico de Defesa – Documento digital n. 269510/2017, f. 47/46 (Apêndice E).



19	(aplicação em outras despesas da Educação Básica)	1.931,02	3.807,99	1.676,97	0,00
24	Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	8.641,74	1.402.924,65	1.394.282,91	0,00
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	3.747,39	458.034,42	454.287,03	0,00
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	164.160,03	2.515,02	-161.645,01	161.645,01
42	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Estado	28.703,48	53.630,97	24.927,49	0,00
43	Transferência de recursos do Estado para ações de Assistência Social	461,04	44.578,44	44.117,40	0,00
TOTAL		819.974,25	3.722.889,75	2.902.915,50	277.834,85

Fonte: (a) Síntese por fonte de recursos da Planilha "RESTOS A PAGAR PROCESSADOS POR FONTE DE RECURSOS - EMPENHOS ENTRE 01/05/2016 a 31/12/2016" (Apêndice D - Despesas Liquidadas e Não Pagas provenientes de Empenhos realizados entre 01/05/2016 a 31/12/2016)

Fonte: (b) Planilha "SALDO DAS FONTES DE RECURSOS EM 31/12/2016" (Apêndice E - Saldo Financeiro por Fonte ao final de 2016)

72. Em relação aos recursos provenientes do FETHAB, esclareceu que era necessário ter ocorrido planejamento e controle financeiro dos empenhos e liquidações da despesa, em confronto com as receitas disponíveis.

73. Para tanto existe a previsão do Relatório Resumido de Execução Orçamentária no art. 52, da LRF, que deve ser elaborado a cada bimestre e publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, evidenciando a situação fiscal do município, demonstrando a execução orçamentária da receita e da despesa e possibilitando avaliar a necessidade de conter despesas (limitação de empenhos), caso haja frustração de receitas municipais.

74. Relativamente aos recursos ordinários e da saúde, a equipe técnica entendeu que a defesa apenas comparou o total de liquidações provenientes de empenho entre 01/05/2017 a 31/12/2017 com o total arrecadado em 2016, sem apresentar nenhuma justificativa plausível para o não cumprimento do art. 42.

75. Dessa forma, opinou pela manutenção da irregularidade, no entanto, com a alteração de sua redação nos seguintes termos:



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) Insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar processados ao final do exercício no montante de R\$ R\$ 277.834,85, contrariando o art. 42, caput e parágrafo único; parágrafo único do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000. - Tópico - 2.

76. Em **alegações finais**³⁸ a defesa manteve os mesmos argumentos já apresentados, no entanto, nesta oportunidade, informou que os valores sem cobertura em 31/12/2016 para educação (fonte 01) era de R\$ 13.893,80, saúde (fonte 02) R\$ 73.215,09, ordinário de R\$ 29.080,95, e representam 0,2835% em comparação com o total arrecadado em 2016.

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

78. De fato, o **art. 42 da LRF veda** ao gestor público, 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.

79. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe essa regra visando evitar uma elevação da dívida pública, obrigando condicionar a geração de despesa à prévia demonstração de disponibilidade de caixa.

80. Em atenção ao objetivo da LRF, **a regra busca proibir a inscrição em restos a pagar sem cobertura financeira**, observando-se o **princípio do equilíbrio orçamentário**, exigindo dos gestores ação planejada e transparente, antecipando-se aos riscos e desvios no equilíbrio das contas públicas.

38. **Documento Externo** – Documento digital n. 281841/2017.



81. Sobre a relação entre os restos a pagar e a vedação contida no art. 42 da LRF, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) assim dispõe:

4.7.1. Inscrição dos Restos a Pagar

No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar.

A inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Assim, observa-se que, embora a LRF não aborde o mérito do que pode ou não ser inscrito em restos a pagar, veda contrair obrigação no último ano do mandato do governante sem que exista a respectiva cobertura financeira, eliminando desta forma as heranças fiscais onerosas, conforme disposto no seu art. 42:

(...)

De tal forma, a norma estabelece que, no encerramento do exercício, a parcela da despesa orçamentária que se encontrar empenhada, mas ainda não paga, poderá ser inscrita em restos a pagar.

O raciocínio implícito na lei é de que, de forma geral, a receita orçamentária a ser utilizada para pagamento da despesa orçamentária já deve ter sido arrecadada em determinado exercício, anteriormente à realização dessa despesa.

(Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – item 4.7.1 – disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>) – destacamos.

82. O art. 42 da LRF veda contrair “obrigação de despesa” sem esclarecer, contudo, o momento da ocorrência do fato gerador dessa obrigação.

83. Assim, tratando-se de uma irregularidade gravíssima, capaz de configurar inclusive o crime de “assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura”, previsto no art. 359-C do Código Penal³⁹, alia-se aqui ao entendimento de que **a obrigação de despesa considera-se realizada apenas quando efetivamente liquidada, e não quando contratada ou empenhada.**

39. **Código Penal – 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: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)



84. No sentido de se considerar apenas as despesas liquidadas para fins do art. 42, LRF, leciona José Ribamar Caldas Furtado, na obra “Direito Financeiro”, após criticar o critério adotado em âmbito federal para efeito do art. 42, LRF na LDO de 2002 (Lei n. 10.266/01, art. 71, I e II), assim dispondo:

Entende-se, entretanto, que esse não é um bom critério. **Isso porque o ato de contrair obrigação de despesa somente estará perfeito e acabado quando ocorrer a liquidação da despesa, isto é, quando acontecer a verificação do direito adquirido pelo credor, na forma do artigo 63 da Lei nº 4.320/64. No decorrer das fases anteriores — licitação, empenho e contrato —, o Poder Público pode desistir do dispêndio, em face do princípio da autotutela e do princípio da supremacia do interesse público.** Isso produziria, para efeitos criminais, a denominada desistência voluntária (Código Penal, art. 15, primeira parte).

Nesse contexto, seria bastante improvável que uma despesa pública fosse liquidada até abril de um ano para ser paga no exercício subsequente — principalmente se tratando de fim de mandato —, hipótese em que se escaparia do prazo de dois quadrimestres previstos no artigo acima mencionado. Assim, ficaria bem mais difícil burlar a vontade do artigo 42 da LRF, uma vez que, nesse caso, por força do parágrafo único do artigo em tela, o ente público ficaria impedido de contrair obrigação de despesa até o final do último ano do mandato.

Se o critério adotado na esfera federal deixa a desejar do ponto de vista jurídico, sob o aspecto contábil ele também não é bom. Isso porque o regime contábil de apropriação da despesa pública é o da competência (LRF, art. 50, II), e sendo assim, a expressão obrigação de despesa deve se referir à despesa liquidada, e não à contratada. (FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2014. Páginas 482 e 483) – destacamos.

85. Sendo assim, para fins do art. 42 da LRF, devem ser computados apenas os restos a pagar processados (empenhados e liquidados, pendentes apenas de pagamento). Ademais, tais despesas devem ter sido liquidadas dentro do período vedado pelo art. 42, LRF.

86. A lei exige 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 *caput* e



parágrafo único do art. 42⁴⁰ e ao parágrafo único do art. 8º da LRF⁴¹

87. No caso em tela, a SECEX⁴² apontou como irregularidade o valor de **R\$ 277.834,85** oriundos de empenhos, realizados entre 01/05 a 31/12/2016 (dois últimos quadrimestres), e liquidados (restos a pagar processados), que ficaram sem cobertura financeira.

88. Assim, realizada pesquisa no Sistema Aplic, verifica-se que, conforme já apurado pela SECEX, a **fonte 00** (R\$ 29.080,95), **fonte 01** (R\$ 13.893,80), **fonte 02** (R\$ 73.215,09) e **fonte 30** (R\$ 161.645,01) totalizam o montante de R\$ R\$ 277.834,85, de insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar processados ao final do exercício de 2016, restando configurada a ofensa ao art. 42 da LRF.

89. Ademais, a defesa apresenta valores e confirma a existência de despesas sem cobertura financeira em 31/12/2016, a saber, R\$ 13.893,80 da educação (fonte 01), R\$ 73.215,09 da saúde (fonte 02) e R\$ 29.080,95, ordinários.

90. Diante dos fundamentos aqui expostos, este **Parquet de Contas**, concorda com o posicionamento da SECEX e manifesta-se pela **manutenção da irregularidade** e pela **expedição de recomendação** ao **Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **determine ao Chefe do Executivo** que realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais

40. **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.

41. **LRF - 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.

42. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017.



impostas pela LRF, visando a prevenção de riscos e a correção de desvios **capazes de afetar o equilíbrio das contas (irregularidade DA01 – subitem 2.1)**.

91. No mais, considerando que o Quociente de Disponibilidade Financeira para pagamento de restos a pagar (processados e não processados) – QDF - demonstra que a gestão não garantiu recursos suficientes para fomentar os restos a pagar assumidos (item 5.3.1.1 do relatório preliminar), deve-se **recomendar** ao gestor que se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente 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 financeiro⁴³, como a limitação de empenhos (art. 9º, LRF).

92. Insta salientar que a desobediência flagrante ao art. 42 da LRF caracteriza a irregularidade em seu nível mais elevado de gravidade **(DA01 – gravíssima)**, sendo suficiente o bastante para a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura do Município de Pontes e Lacerda.

93. 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 suposto crime contra a Administração Pública, tipificado no art. 359-C do Código Penal.

43. **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)



2.2.3. Saldos financeiros

94. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (12/2015 – R\$ 5.819.748,93) com a do legado ao ano seguinte (12/2016 – R\$ 4.574.411,61) 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 0,786**.

2.2.4. Situação financeira

95. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **déficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a menor do ativo financeiro (R\$ 4.574.411,61) em relação ao passivo financeiro (R\$ 9.569.314,83), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 0,478**.

2.2.5. Dívida Pública

96. 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 0,000.

97. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$ 127.229,39) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 87.383.910,32), resultando em um **quociente de 0,001**, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal n. 40/2001 e 43/2001.

2.2.6. Limites constitucionais e legais



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

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

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 54.190.041,25		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	29,96%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 10.677.828,79		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, § 5º, ADCT)	61,73%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 54.191.548,03		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	21,39%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 87.383.910,32		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	45,14%

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

101. Verifica-se, ademais, o **cumprimento do limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**, que encontra-se abaixo do limite prudencial do parágrafo único do art. 22 da LRF, que corresponde a 95% do limite (equivalente a 83,59%).

102. 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 180 dias anteriores ao final do mandato), por meio da qual a equipe técnica aferiu que não houve aumento de gastos com pessoal nesse período, cumprindo o comando legal estabelecido.



2.3. Realização dos programas previstos na LOA

103. 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 4.1.4.1⁴⁴ do seu relatório preliminar.

104. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 99.619.010,25** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 87.826.595,84**, o que corresponde a **88,16% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

105. Verifica-se que, dos **24 programas** que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, **16** obtiveram execução acima de 90% e **6** tiveram execução entre 60% e 90%, sendo que apenas **um** apresentou execução abaixo de 60% e o programa “Reserva de Contingência” obteve resultado de execução igual a **zero**.

106. Desta feita, ainda que os programas de governo tenham sido satisfatoriamente executados, **recomenda-se** à atual gestão que promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a manutenção da situação avaliada por esta Corte.

2.4. Avaliação das políticas públicas

107. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do Município de Pontes e Lacerda apresentaram-se, de certo modo, **razoáveis**.

108. Isso porque, no exercício de 2016, dos **dez indicadores avaliados**,

44. Documento digital n. 219514/2017, fl. 19/21.



utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, **sete apresentam desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira**, sendo que **três** tiveram resultado abaixo da média nacional, a saber:

- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (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).

109. Salienta-se que, em relação ao seu próprio desempenho em relação à avaliação anterior, o Município **piorou em cinco indicadores**, a saber: Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015), Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015), Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF, Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015).

110. Assim, o **resultado da avaliação total apurada** para as Políticas Públicas de Educação, no **exercício de 2016, foi 7**, evidenciando **piora em relação ao seu próprio desempenho dos anos anteriores (2012-2015)**, quando manteve seus índices 8,0.

111. 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**, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores



éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade.

112. A Constituição da República consagra a educação como direito fundamental em seu art. 205⁴⁵, e mais, como um direito social no art. 6º⁴⁶, revelando-se um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, assim o acesso ao ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino é direito público subjetivo⁴⁷, como condição essencial para uma existência digna.

113. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2016, o Município alcançou score 6,0**, o que revela **melhora** em relação ao ano anterior (2015), quando o índice foi de 4,5. Dos **dez indicadores utilizados** para avaliação, o Município de Pontes e Lacerda apresentou desempenho **melhor** do que a média nacional em **seis** deles.

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

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (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.

115. Denota-se, portanto, que há a necessidade de maior empenho e comprometimento da gestão em **adotar medidas com o intuito de melhorar a área da**

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

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

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



saúde do Município, em especial no que diz respeito aos indicadores que apresentaram resultados pouco satisfatórios, abaixo da média Brasil e inferiores ao seu próprio desempenho quando comparados ao ano anterior.

116. É preciso que os gestores municipais se sensibilizem no sentido de dispensarem um olhar especial para a área de planejamento. Pois não adianta ter boas ideias, se não há um suporte técnico que possa planejar, traçar metas, elaborar uma análise orçamentária estruturada e programar os passos que devem ser percorridos para concretizar o projeto.

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

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

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

120. Desta feita, diante do resultado apresentado, faz-se necessário **recomendar ao gestor** para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja



executado, a fim de atenuar o quadro de indicadores que registraram resultados inferiores à média nacional, como também daqueles cujo desempenho piorou quando comparado ao exercício anterior.

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares

121. 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.

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

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

2.6. Índice de Gestão Fiscal

124. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM⁴⁸ 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;

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



- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

125. 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).

126. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2016, o IGFM do Município de Pontes e Lacerda foi de **0,57, recebendo Nota C (GESTÃO EM DIFICULDADE)**, resultando na **79ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

127. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT⁴⁹ demonstrando a série histórica do IGFM do Município de Pontes e Lacerda:

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	PONTES E LACERDA	0,54	1,00	0,65	0,62	0,62	0,61	0,68	30º
2012	PONTES E LACERDA	0,76	0,61	0,50	0,96	0,88	0,67	0,72	27º
2013	PONTES E LACERDA	0,84	0,35	0,33	0,30	0,97	0,50	0,51	78º
2014	PONTES E LACERDA	0,71	0,30	0,21	0,52	0,98	0,65	0,51	92º
2015	PONTES E LACERDA	0,62	0,56	1,00	0,42	0,93	0,58	0,67	36º
2016	PONTES E LACERDA	0,48	0,69	0,38	0,46	0,93	0,70	0,57	79º

128. Abaixo, comparativo do índice nos exercícios anteriores:

- 2014: IGFM Geral 0,51 – Nota C – 92ª posição
- 2015: IGFM Geral 0,67 – Nota B – 36ª posição

129. **Verifica-se, portanto, que o Município obteve acentuada piora com**

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



relação ao exercício anterior, caindo no *ranking* após ter alcançado melhora na gestão fiscal em 2015 (0,67 – 36^a no *ranking*).

130. Assim, em homenagem ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) e considerando a acentuada piora no desempenho em relação ao ano anterior, caindo quarenta e três posições no ranking do Estado e obtendo nota C, o que significa gestão em dificuldade, faz-se necessária **recomendação**, com fulcro no art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, ao atual gestor para que adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa, sobretudo quanto aos aspectos que tem apresentado piora (receita tributária própria, liquidez, investimentos e custo da dívida).

2.8. Transição de Governo

131. Quanto à transição de governo, importa destacar a constatação da auditoria de que foram observadas as disposições constantes da Resolução Normativa TCE/MT nº 19/2016.

2.9. Limites de gastos da Câmara Municipal

132. A equipe técnica verificou que o total dos repasses ao Poder Legislativo foi no valor de **R\$ 3.576.000,00**, o que corresponde a **7,03%** da Receita Base (R\$ 50.813.787,58), portanto, acima do limite definido no art. 29-A, I, CF. Assim, respeitado o limite constitucional de 7% da receita base, o valor total correto para fins de repasse deve corresponder a **R\$ 3.556.965,13**, dessa forma, efetuou-se repasse a maior no valor de **R\$ 19.034,87**.

133. E assim, restou caracterizada a seguinte irregularidade de responsabilidade do **Sr. Donizete Barbosa do Nascimento**, Prefeito Municipal:



1) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

1.1) Os repasses ao Poder Legislativo foram superiores ao estabelecido no 29-A, § 2º, I, CF (R\$ 19.034,87 efetuados a maior) - Tópico - 7. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

134. Em sede de **defesa**⁵⁰, o gestor questionou os valores demonstrados no “Quadro 9.1 – Limite de repasse para a Câmara Municipal. Receita Base (art. 29-A CF)” e argumentou que em relação ao valor de **R\$ 79.082,18** (juros e multas de receitas tributárias), o valor correto é **R\$ 79.242,44**, uma diferença de **R\$ 160,26**. Valor esse devidamente contabilizado e demonstrado no Anexo 2, do Balanço como Deduções de Multas e Juros de Mora (4.9.9.1.1.00.00.00)⁵¹.

135. Já em relação ao valor de **R\$ 760.655,78** (Receita da Dívida Ativa Tributária), informou que o valor correto é **R\$ 911.197,52**, resultando na diferença de **R\$ 150.541,74**, valor devidamente contabilizado e demonstrado na peça contábil - Anexo 2 do balanço, como Deduções da Receita Tributária da Dívida Ativa (4.9.9.3.1.00.00.00)⁵².

136. Quanto ao valor de **R\$ 234.946,81** (Juros e multa da dívida ativa tributária), o valor a ser considerado correto é **R\$ 370.636,03**, gerando uma diferença de **R\$ 135.689,22**, valor contabilizado e demonstrado na peça contábil - Anexo 2 do balanço, como Deduções da Receita Tributária da Dívida Ativa (4.9.9.3.1.00.00.00)⁵³.

137. A defesa elaborou uma tabela⁵⁴ demonstrando novo cálculo da Receita Base para o repasse ao Poder Legislativo, fixando-se o valor de **R\$ 51.103.372,08**, assim, o valor máximo de repasse (7%) seria igual a **R\$ 3.577.236,05**, e o valor de **R\$ 3.576.000,00** que foi repassado ao Poder Legislativo estaria dentro do limite estabelecido

50. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017.

51. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, fl. 05.

52. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, fl. 06.

53. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, fl. 05.

54. **Documento Externo** – Documento digital n. 241133/2017, fl. 07.



no art. 29-A, da CF.

138. Esclareceu que o limite constitucional foi cumprido, pois o art. 29-A, da CF fixa os limites com base nos valores arrecadados, e não há permissivo para a subtração das deduções legais.

139. A SECEX, no **Relatório Técnico de Defesa**⁵⁵, esclareceu que, no cálculo do valor da receita base para o repasse ao Poder Legislativo Municipal, deve ser levado em consideração **apenas as receitas efetivamente realizadas**, ou seja, receitas que realmente de fato foram recebidas, conforme art. 29-A, da CF.

140. Argumentou que, ao se computar as deduções no cálculo, elevaria a receita base com elementos não efetivos, e dessa forma não prospera a argumentação do gestor. Dessa forma, sugeriu-se que na oportunidade da apreciação das Contas de Governo, a determinação ao Poder Legislativo para que recomende ao Poder Executivo de abster de fazer o cômputo das deduções dos juros e multas de receitas tributárias, da receita da dívida ativa tributária e dos juros e multa da dívida ativa tributária no cálculo da Receita Base de Repasse ao Poder Legislativo, observando a regra estabelecida no *caput* art. 29-A, CF.

141. Em **alegações finais**⁵⁶, limitou-se a reproduzir os mesmos argumentos apresentados em defesa, acrescentando que as Contas Anuais de Governo de 2015 baseou-se no mesmo princípio apresentado em defesa, utilizando “os valores constantes do Anexo-10 de 2014 sem os descontos auferidos nas contas de deduções das receitas.”

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

143. Com efeito, o **caput do art. 29-A da Constituição da República** impõe a

55. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 269510/2017.

56. **Documento Externo** – Documento digital n. 281841/2017.



forma de cálculo e as receitas que deverão compor os repasses efetuados aos Poderes Legislativos Municipais, *in verbis*:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao **somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior**: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (grifou-se)

144. Assim, com base no art. 29-A da CR, esta Corte de Contas, no Acórdão n. 543/2006 enumerou as receitas tributárias e transferências que compõem a base de cálculo para o duodécimo ao Legislativo, atente-se ao julgado:

Acórdão nº 543/2006 (DOE, 12/04/2006). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Receitas que compõem a base de cálculo.

As receitas tributárias e transferências que servem de base de cálculo para repasse de duodécimo à Câmara Municipal, em consonância com o mandamento constitucional, são:

- Receitas tributárias:
 - Impostos: IPTU, ITBI, ISSQN, IRRF;
 - Taxas;
 - Contribuição de Melhoria;
 - Receita da Dívida Ativa Tributária;
 - Juros e multas da receita tributária;
 - Juros e multas da receita da dívida ativa tributária.
- Receitas de transferências:
 - Transferências da União: FPM, ITR, IOF s/ ouro, ICMS desoneração das exportações, CIDE;
 - Transferências do Estado: ICMS, IPVA, IPI exportação.

145. Destarte, o dispositivo acima mencionado determina que para a composição da base de cálculo para repasse de recursos ao Poder Legislativo devem ser considerados os **valores efetivamente recolhidos no exercício anterior**. Assim, a expressão “efetivamente realizado no exercício anterior” refere-se a receita concretizada, aquela que ingressou definitivamente nos cofres públicos.



146. No caso dos autos, a SECEX atestou que os repasses à Câmara Municipal foram realizados a maior, portanto, acima do limite de 7% previsto no inciso I do art. 29-A da CR⁵⁷. Para o cálculo do valor do duodécimo, valeu-se dos valores previstos no Sistema Aplic, observe a tabela do relatório Técnico Preliminar⁵⁸:

Quadro 9.1 - Limite de repasse para a Câmara Municipal. Receita Base (art.29-A, CF)

ESPECIFICAÇÃO	VALOR R\$
Receitas Tributárias	R\$ 11.804.924,53
Impostos	R\$ 10.084.698,34
IPTU	R\$ 864.986,07
IRRF	R\$ 1.266.791,96
ITBI	R\$ 2.519.012,58
ISSQN	R\$ 5.433.907,73
ITR	R\$ 0,00
TAXAS	R\$ 643.757,33
Contribuição de Melhoria	R\$ 1.784,09
Juros e multas das receitas tributárias	R\$ 79.082,18
Receita da Dívida Ativa Tributária	R\$ 760.655,78
Juros e multas da dívida ativa tributária	R\$ 234.946,81
Transferências da União	R\$ 19.964.543,41
FPM	R\$ 17.788.340,64
Transf. ITR	R\$ 2.052.665,56
IOF s/ ouro	R\$ 0,00
ICMS Desoneração	R\$ 80.477,15
CIDE	R\$ 43.060,06
Transferências do Estado	R\$ 19.044.319,64
ICMS	R\$ 15.965.467,26
IPVA	R\$ 3.078.852,38
IPI (Exportação)	R\$ 0,00
TOTAL GERAL	R\$ 50.813.787,58
População do Município	43.235
Limite percentual autorizado - art. 29-A, CF	7,00%
Valor máximo de repasse	R\$ 3.556.965,13
Valor fixado na LOA e créditos adicionais	R\$ 3.576.000,00
Valor gasto pela Câmara Municipal	R\$ 3.575.999,99

APLIC > Exercício Anterior > Informes Mensais > Receitas > Receita Orçamentária > Dados Consolidados do Ente

57. **Constituição da República – Art. 29-A.** (...) I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)

58. **Relatório Técnico** – Documento digital n. 219514/2017, f. 119.



DESCRIÇÃO	VALOR R\$	RECEITA BASE R\$	% S/ RECEITA BASE	LIMITE MÁXIMO (%)	SITUAÇÃO	SEQ
Repasso do Poder Executivo	R\$ 3.576.000,01	R\$ 50.813.787,58	7,03%	7,00%	IRREGULAR	2
Gasto do Poder Legislativo	R\$ 3.575.999,99	R\$ 50.813.787,58	7,03%	7,00%	IRREGULAR	2
Folha de Pagamento do Poder Legislativo	R\$ 2.360.478,69	R\$ 3.576.000,01	66,00%	70%	REGULAR	1
Limite Gastos com Pessoal - LRF	R\$ 2.360.478,69	R\$ 87.383.910,32	2,70%	6%	REGULAR	1

APLIC > Unidade Gestora: Câmara Municipal > Informes Mensais > Despesas > Despesa Orçamentária. APLIC > Unidade Gestora: Câmara Municipal > Impressões > Anexos da Lei 4.320/64 > DVP > Transferência Intragovernamentais

147. Analisando as alegações da defesa afere-se que os valores apresentados (R\$ 160,26, R\$ 150.541,74 e R\$ 135.689,22) não correspondem às receitas efetivamente arrecadadas ou recebidas pelo ente municipal. Assim, as deduções a que a defesa pretende incluir, referem-se a valores que não foram efetivamente arrecadados pelo Município, e sendo assim não integram a base de cálculo para fins de apuração do repasse ao poder Legislativo. Veja-se dados do Sistema Aplic:

9.9.1.0...	N	DEDUÇÕES DE MULTAS E JUROS DE MORA	0,00	-142.961,37	142.961,37	0,00
9.9.1.1...	N	DEDUÇÕES DE MULTAS E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	0,00	-160,26	160,26	0,00
9.9.1.1...	S	DEDUÇÕES DE MULTAS E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS - ...	0,00	-160,26	160,26	0,00
9.9.1.3...	N	DEDUÇÕES DE MULTAS E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DO...	0,00	-135.689,22	135.689,22	0,00
9.9.1.3...	S	DEDUÇÕES DE MULTAS E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA D...	0,00	-135.689,22	135.689,22	0,00
9.9.1.4...	N	DEDUÇÕES DE MULTAS E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DA...	0,00	-7.111,89	7.111,89	0,00
9.9.1.4...	S	DEDUÇÕES DE MULTAS E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA D...	0,00	-7.111,89	7.111,89	0,00
9.9.3.0...	N	DEDUÇÕES DA RECEITA DA DÍVIDA ATIVA	0,00	-150.541,74	150.541,74	0,00
9.9.3.1...	N	DEDUÇÕES DA RECEITA DA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00	-150.541,74	150.541,74	0,00

148. Portanto, a fim de garantir a independência dos poderes (art. 2º, CR), a Constituição da República determinou que o Executivo arrecadaria os tributos, no entanto, deveria repassar determinados valores de recursos para os demais Poderes. Deste modo, fixou-se a data limite para efetivação desses repasses – até o dia vinte de cada mês⁵⁹ –, bem como definiu-se o percentual e a composição de sua base de cálculo (art.

59. **Constituição da República – Art. 168.** Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês,



29-A, CR).

149. Assim, em respeito ao equilíbrio das contas públicas conforme preceitua o § 1º do art. 1º da LRF⁶⁰, atesta-se que o valor a ser repassado ao Legislativo Municipal deve obedecer ao percentual constitucionalmente, de modo que não seja realizado a menor, tampouco a maior, sob pena de crime de responsabilidade, é o que dispõe o § 2º do art. 29-A, da CR, *in verbis*:

Art. 29-A. (...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (grifou-se)

150. A título de informação, esta Corte de Contas possui o entendimento quanto à fixação dos repasses ao Legislativo, atente-se à **Resolução de Consulta n. 07/2013**:

Resolução de Consulta nº 07/2013 (DOC, 07/05/2013). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Fixação. Possibilidade de estabelecimento de valor inferior ao limite. Inexistência de direito adquirido ao limite constitucional.

1. O valor do orçamento da câmara municipal pode ser inferior ao limite de gasto do poder legislativo municipal estabelecido no artigo 29-A, da Constituição Federal, tendo em vista que não há direito da câmara à percepção do limite.

2. O direito da câmara municipal ao duodécimo restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional.

em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

60. Lei de Responsabilidade Fiscal – Art. 1º (...) § 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.



3. Caso o orçamento da câmara municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional.

4. O aumento do orçamento da câmara municipal deve ser promovido por meio de crédito adicional, com a indicação da respectiva fonte de recurso, e ser promovido por lei de iniciativa do Poder Executivo (crédito especial) ou de Decreto do Poder Executivo (crédito suplementar).

151. Desse modo, nota-se o equívoco do Executivo Municipal, que deixou de observar o limite constitucional estabelecido para efetivação dos repasses à Câmara Municipal, restando caracterizada a irregularidade gravíssima (AA05), o que pode ocasionar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Pontes e Lacerda.

152. Diante de todo o exposto, corroborando com o entendimento da SECEX, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção da irregularidade**, tendo em vista o repasse ao Poder Legislativo Municipal em valores superiores ao estabelecido constitucionalmente, nos termos do art. 29-A, I e § 2º, I, da CR, com **expedição de recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, §1º da LOTCE/MT, que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que **compute** na base de cálculo para efeito do repasse financeiro à Câmara Municipal apenas receita efetivamente arrecadada, abstendo-se de incluir as deduções dos juros e multas de receitas tributárias, da receita da dívida ativa tributária e dos juros e multa da dívida ativa tributária, conforme determina o art. 29-A, da CR (**irregularidade AA05 – subitem 1.1**).

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

153. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2014** (Processo n. 3.560-2/2014), esta Corte emitiu o Parecer Prévio n. 38/2016 – TP, **favorável à**



aprovação, com as recomendações a seguir:

- 1) observe as regras de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal) de modo a instituir e cumprir a programação orçamentária e financeira (arts. 8º e 13 da LRF c/c arts. 47 a 50 da Lei 4.320/64); acompanhar as metas de resultado primário e nominal (arts. 4º e 53, III da LRF); realizar limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO (art. 9º da LRF) e outras ações cabíveis para assegurar o equilíbrio das contas públicas;
- 2) aplique com maior eficiência os recursos destinados à saúde e educação, para o fim específico de melhorar os pontos negativos constatados nestes autos.

154. Assim, a SECEX salientou que a recomendação do item 1 foi proveniente do déficit de execução orçamentária ocorrido em 2014, e que no exercício de 2016 não houve esse fato. Em relação ao item 2, asseverou que as políticas públicas nas áreas da educação e saúde ainda precisam ser desenvolvidas com o intuito de melhora dos indicadores.

155. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2015** (Processo n. 958-0/2015), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio n. 21/2016 – TP, emitiu manifestação **favorável à aprovação** das mesmas, com as seguintes recomendações:

- 2.1) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora dos resultados das avaliações, 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 2016, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação: a) Taxa de reprovação - rede Municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2014); b) Taxa de abandono - rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2014); c) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); e, d) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014);
- 2.2) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora dos resultados das avaliações, 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 2016, especialmente em relação aos seguintes indicadores: (...) 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) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014); d) Taxa de incidência de Dengue (2014); e) Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); f) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); g) Taxa de mortalidade infantil (2013); h) Taxa de internação exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014); i) Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cérebro-vascular (2013); e, j) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2014);

3) faça constar explicitamente nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices;

4) separe, na contabilidade do município, na conta do ativo circulante, o valor de R\$ 294.422,71 (duzentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e vinte e dois reais e setenta e um centavos), remanescente do exercício de 2015 que deveria ter sido aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, para que seja utilizado exclusivamente na área de educação, para aplicação em projetos de inovação ou para suprir eventuais necessidades emergenciais;

5) encaminhe plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Saúde, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.

156. Em relação aos itens 2.1 e 2.2, a SECEX, assim como mencionado anteriormente, salientou que as políticas públicas nas áreas da educação e saúde ainda precisam ser desenvolvidas.

157. Quanto ao item 3, verificou que o Parecer Prévio n. 21/2016 somente foi publicado no Diário Oficial de Contas em 24/10/2016, sendo assim, a análise do atendimento desse item cabe somente quando da análise do Orçamento de 2017, ou seja, na Contas Anuais de 2017.

158. O item 4 foi cumprido, tendo em vista que a receita base para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2016 foi de R\$ 54.190.041,25, sendo que o limite mínimo a ser cumprido era de R\$ 13.547.510,31. Assim, em 2016, atingiu o percentual de 29,96% da receita base, correspondendo a R\$ 16.238.881,94 de recursos



aplicados no Ensino provenientes de impostos, ou seja, R\$ 2.691.371,63 a mais do que exigido.

159. Entretanto, verifica-se que, realizada pesquisa no Sistema Control-P, não foi encaminhado o Plano de Providências, conforme determinava o item 5, que será objeto de recomendação ao final.

160. Outrossim, todas essas questões recomendadas pelo Tribunal de Contas já restaram demonstradas em tópico específico deste Parecer, sendo, inclusive sugerida a expedição de novas recomendações à gestão municipal, comprovando-se as medidas adotadas quando do julgamento das contas de governo relativas ao exercício de 2017.

161. 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.

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

Na Educação: o Município apresentou **três** indicadores com resultados inferiores à média nacional: **a)** Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015), **b)** Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2015), **c)** Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015).

Na Saúde: o Município apresentou **quatro** indicadores com resultados inferiores a média nacional: **a)** Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2014), **b)** Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014), **c)** Taxa de Detecção de Hanseníase (2015) e **d)** Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária.

163. Reforça-se aqui a **recomendação** ao gestor para que se atente ao



desempenho dos indicadores da saúde e educação que foram avaliados abaixo da média nacional e ao seu próprio desempenho com relação ao ano anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino no Município.

164. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, verifica-se que o município obteve resultado de 0,57, o que indica Gestão em Dificuldade, resultando na 79ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais, e assim sendo, a adoção de medidas para aprimorar o desempenho da unidade gestora será objeto de sugestão de recomendação, conforme exposto no tópico próprio deste parecer.

165. Nesta oportunidade, importa evidenciar que foram apontadas e mantidas 5 (cinco) irregularidades (**AA05 – subitem 1.1; DA01 – subitem 2.1; FB02 – subitem 3.1; FB03 – subitens 4.1 e 4.2**), sendo três de natureza grave e duas de natureza gravíssima, por afronta a Lei n. 4.620/1964, a LRF e, sobretudo, a Constituição. Tal conduta, demonstra a ausência de responsabilidade na gestão fiscal, e sua consequente falta de planejamento da gestão da Prefeitura Municipal de Pontes e Lacerda.

166. Percebe-se que na **irregularidade AA05 – subitem 1.1**, a pretexto de ofertar legitimidade aos repasses a maior à Câmara Municipal, a defesa pretendeu incluir na composição da base de cálculo, valores que não foram efetivamente arrecadados pelo Município no exercício anterior. Ainda que o valor repassado a maior possa aparentar diminuto (R\$ 19.034,87), não se pode ignorar a afronta direta à Constituição da República.

167. Quanto a **irregularidade DA01 – subitem 2.1**, em que foi constatada 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, importa registrar a ausência de planejamento por parte da gestão e a certeza de um futuro julgamento regular da prestação de suas contas,



na medida em que afirma o cometimento da irregularidade, confirmando a existência de despesas sem cobertura financeira em 31/12/2016.

168. Ademais, numa análise global da prestação de contas, tem-se que **a união de todos os elementos irregulares** que permaneceram, dentre eles as falhas graves e **gravíssimas**, com **os maus resultados** apurados na análise das políticas públicas de saúde, o **déficit financeiro** e **a considerável queda** do índice de gestão fiscal, que denotou uma GESTÃO EM DIFICULDADE, evidencia que o gestor não foi diligente na sua atuação frente ao Município de Pontes e Lacerda.

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

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

3.2. Conclusão

171. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se**:

a) pela emissão de **Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Pontes e Lacerda**, referentes ao exercício de 2016, sob a administração do **Sr. Donizete Barbosa do Nascimento**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual n. 269/2007 (LOTCE/MT), art. 176, § 3º,



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

b) pela manutenção das irregularidades dos subitens 1.1 (AA05), 2.1 (DA01), 3.1 (FB02), 4.1 (FB03) e 4.2 (FB03);

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

c.1) compute na base de cálculo para efeito do repasse financeiro à Câmara Municipal apenas receita efetivamente arrecadada, abstendo-se de incluir as deduções dos juros e multas de receitas tributárias, da receita da dívida ativa tributária e dos juros e multa da dívida ativa tributária, conforme determina o art. 29-A, da CR (**irregularidade AA05 – subitem 1.1**);

c.2) realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, visando a prevenção de riscos e a correção de desvios **capazes de afetar o equilíbrio das contas** (**irregularidade DA01 – subitem 2.1**);

c.3) atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente 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 financeiro⁶¹, como a limitação de empenhos (art. 9º, LRF) (**irregularidade DA01 –**

61. **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**



subitem 2.1);

c.4) autorize, mediante lei específica ou na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares e, sobretudo, **respeite** limite legalmente fixado, conforme determina o art. 165, § 8º, da CR e art. 7º, I, da Lei n. 4.320/1964 (**irregularidade FB02 – subitem 3.1**);

c.5) realize acompanhamento efetivo e pleno da receita, mês a mês, de modo a saber se está sendo incrementada ou não, em confronto com as despesas que estão sendo realizadas e suportadas pelos créditos adicionais autorizados, e que estes apenas sejam abertos desde que exista recursos disponíveis para tanto, nos termos do art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n. 4.320/1964 (**irregularidade FB03 – subitens 4.1 e 4.2**);

c.6) encaminhe plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Saúde, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas;

c.7) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de resultados ainda melhores nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS);

c.8) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a manutenção da situação avaliada por esta Corte;

em Restos a Pagar. (grifou-se)



c.9) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, **cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017**, especialmente em relação aos seguintes indicadores:

c.9.1) na educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015), Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2015) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015), a fim de que sejam implementados programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do Município, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade;

c.9.2) na saúde: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2014), Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014), Taxa de Detecção de Hanseníase (2015) e Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária;

d) pelo envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas cabíveis em apuração de suposto crime contra a Administração Pública, tipificado no art. 359-C do Código Penal.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 26 de outubro de 2017.

(assinatura digital⁶²)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto de Contas

62. 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.