



PROCESSO Nº : 8.421-2/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
GESTOR : JUAREZ ALVES DA COSTA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 5681/2017

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. APONTAMENTO RELATIVO À ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO INEXISTENTE E POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO NÃO EFETIVADO. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Sinop**, referentes ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do **Sr. Juarez Alves da Costa**.
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. 7063/2017 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. O **Processo nº 131121/2017** apenso a estes autos, trata-se de documentação referente as Contas Anuais de Governo.

7. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar**¹ que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, contendo-se o seguinte apontamento:

JUAREZ ALVES DA COSTA – Ordenador de Despesas / Período: 01/01/2016 a 31/12/2016

1) 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).

1.1) Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro inexistente no valor de R\$ 2.723.506,48, contrariando o art. art. 167, V, CF e art. 43, Lei 4.320/64. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

1.2) Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação não efetivado no valor de R\$ 12.866.656,44, contrariando o art. art. 167, V, CF e art. 43, Lei 4.320/64. - 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

1. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 225226/2017.



acerca do achado de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa e documentos**².

9. A Secex, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**³, no qual concluiu pela **manutenção** dos apontamentos.

10. Por derradeiro, o responsável foi notificado para apresentar Alegações Finais⁴, conforme dicção do art. 141, § 2º, da Resolução Normativa nº 14/2007, mantendo-se inerte⁵.

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 tema⁶:

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).

2. **Documento Externo** – Documento digital n. 247358/2017.

3. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 273551/2017.

4 Documento Digital nº 277830/2017/2017.

5 **Informação** - Documento Digital nº 287889/2017.

6. ROMS n. 11.060 GO.



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 Sinop, referentes ao exercício de 2016.

2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da **Prefeitura de Sinop**, referentes aos exercícios de **2012 a 2015**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas (Relatório Técnico, pág. 5).

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

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de Sinop foram:

a) **PPA**, conforme Lei n. 1924/2013 (quadriênio 2014 a 2017).

b) **LDO**, instituída pela Lei n. 2.143/2015;

c) **LOA**, disposta na Lei n. 2.245/2015, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 347.033.231,00**.

2.2.1. Execução orçamentária

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

Quociente de arrecadação da receita – 1,113	
Valor previsto: R\$ 331.064.728,00	Valor arrecadado: R\$ 368.496.678,01



Quociente de realização da despesa – 0,821	
Despesa autorizada: R\$ 395.306.112,76	Despesa realizada: R\$ 324.573.250,48

19. 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 – 1,133	
Receita arrecadada: R\$ 355.860.979,32	Despesa realizada: R\$ 314.013.167,46

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

21. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,133⁷**, o que demonstra **superávit de execução orçamentária**.

22. Por outro lado, a Secex, no Relatório Técnico Preliminar⁸, apontou que houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistente de superávit financeiro e por excesso de arrecadação não efetivado, originando a seguinte **irregularidade**, de responsabilidade do **Sr. Juarez Alves da Costa**, Ex-Prefeito Municipal:

1) 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).

1.1) Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro inexistente no valor de R\$ 2.723.506,48, contrariando o art. art. 167, V, CF e art. 43, Lei 4.320/64. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

7. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.

8. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 225226/2017.



1.2) Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação não efetivado no valor de R\$ 12.866.656,44, contrariando o art. 167, V, CF e art. 43, Lei 4.320/64. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

23. Quanto ao **subitem 1.1**, a Secex apresenta o seguinte quadro para demonstrar a existência de abertura de crédito adicional **por superavit financeiro sem recursos efetivamente existentes**:

Quadro - Análise do Crédito Adicional por Superávit Financeiro 2016

(A) Superávit Financeiro apurado em 2015 (Balanço Patrimonial Prefeitura 2015)	R\$ 29.734.211,58
(B) Valor de Crédito Adicional por Superávit Financeiro Aberto em 2016	R\$ 32.457.718,08
(C) = (B) - (A) Valor excedente	R\$ 2.723.506,48

24. Segundo a **defesa**⁹, em relação à utilização de superávit financeiro para abertura de créditos adicionais (**subitem 1.1**), a equipe técnica não levou em consideração a metodologia de cálculo definida no § 2º, do art. 43, da Lei nº 4.320/64 e o disposto no parágrafo único do art. 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

25. Explica que, o disposto no § 2º, do art. 43, estabeleceu a regra para apuração do superávit financeiro apenas com a operação de subtração do ativo financeiro para o passivo financeiro, deduzindo-se tão somente os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos a ele vinculados, sendo superávit a diferença positiva encontrada e déficit, o contrário.

26. Apresentou a planilha¹⁰ contendo de maneira especificada todas as suplementações efetuadas no exercício de 2016, com base no superávit financeiro apurado no exercício anterior, por fonte de recursos, individualizado e identificado com a indicação das respectivas contas bancárias.

9. **Documento Externo** – Documento digital n. 247358/2017.

10. **Documento Externo** – Documento digital n. 247358/2017, fls. 21-31.



27. Anexou cópias dos Decretos de Suplementações¹¹ mencionados na planilha anterior, devidamente acompanhados das planilhas elaboradas pelos setores responsáveis pela execução dos recursos vinculados, e ainda juntou aos autos documento intitulado "Razão Analítico" ou "Boletim Diário de Tesouraria"¹², a fim de demonstrar a veracidade dos saldos existentes em 31/12/2015, nas respectivas fontes de recursos utilizadas para esse fim.

28. Informa também que na apuração do "Superávit Financeiro" considerou os saldos relativos aos convênios e programas apurados em 31/12/2015, deduzidos os valores de restos a pagar *processados e não processados*, ou seja, o saldo suplementado e o apresentado na Planilha de Superávit Financeiro.

29. Por fim, lembra que a apuração do Superávit Financeiro por Fonte de Recursos é prática recomendada deste Tribunal de Contas, conforme se extrai das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, processo nº 60.844/2011, requerendo a reconsideração da irregularidade.

30. A **equipe técnica**, afirma que, de fato, a análise da abertura de créditos adicionais por superávit financeiro deve levar em consideração a fonte de recursos, conforme dispõe o Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT: *"7. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação."*

31. Ressalta que a análise das Contas Anuais de Governo baseia-se exclusivamente nas informações encaminhadas pelo sistema APLIC, e à vista disso, realizou-se consulta ao sistema Aplic para se obter os valores dos créditos adicionais abertos por superávit financeiro especificados por fontes.

11. **Documento Externo** – Documento digital n. 247358/2017, fls. 35-194.

12. **Documento Externo** – Documento digital n. 247358/2017, fls. 196-210.



32. Assim, a Secex elaborou um quadro que confronta entre o superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial da Prefeitura - exercício 2015 (Apêndice A) e os créditos adicionais abertos por essa fonte estão anexados no Apêndice D, com o seguinte resumo:

RESUMO - CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO SEM RECURSOS				
DRESP_COD	DESCRIÇÃO	CRÉD ADIC SUP FIN FONTE (a)	SUPERÁVIT FINANCEIRO 31/12/2015 (b)	COMPARATIVO (c) = (a) - (b)
	Total de Recursos Vinculados à Educação	R\$ 6.069.967,09	R\$ 3.070.529,73	R\$ 2.999.437,36
	Total Recursos Vinculados à Saúde	R\$ 3.297.257,40	R\$ 1.356.659,37	R\$ 1.940.598,03
	Total Recursos Vinculados à Assistência Social	R\$ 1.604.770,07	R\$ 839.618,67	R\$ 765.151,40
	TOTAL			R\$ 5.705.186,79

33. Pelo exposto, a Secex concluiu que houve abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem recursos existentes, atestando que o município não cumpriu as regras do art. 167, V, CF e art. 43, Lei 4.320/64.

34. Em relação à documentação trazida pela defesa, afirma estar ausente a comprovação, em nível analítico, da cópia dos extratos bancários do mês de dezembro/2015 devidamente subscritos, bem como que o Boletim Diário de Tesouraria do dia 31/12/2015 (fls. 196 a 210 do Documento Digital nº 247358/2017 - Protocolado sob nº254592/2017-TCE/MT) encontra-se sem nenhuma assinatura.

35. Passa-se à **manifestação ministerial**.

36. Primeiramente, no Relatório Preliminar, observa-se que a Secex analisou a abertura de crédito adicional por superavit financeiro de maneira global, sem levar em consideração as dotações específicas e seus respectivos valores.

37. Após análise e argumentação da defesa, a **equipe técnica** realizou a análise **por fonte**, conforme comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, (LC n. 101/2000



- LRF):

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

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. grifou-se

38. Esse, aliás, é o entendimento exposto no Anexo Único da **Resolução Normativa n. 43/2013** do TCE/MT, senão veja-se:

7. O superavit financeiro apurado no balanço do exercício anterior deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, **uma vez que só pode ser utilizado como fonte de recursos para despesas compatíveis com sua vinculação**. grifou-se

39. Mesmo por fonte, restou demonstrado pela equipe técnica a existência de **abertura de crédito adicional por superavit financeiro sem recursos efetivamente existentes**, conforme constata-se no Quadro Comparativo entre Superavit Financeiro e Créditos¹³, Apêndice D, do Relatório Técnico de Defesa.

40. Trata-se de irregularidade grave que afronta diretamente a Constituição Federal. Todavia, verifica-se que não ocasionou prejuízo ao equilíbrio das contas, tendo em vista o **superavit** na execução orçamentária, considerando o montante da Receita Arrecadada R\$ 355.860.979,32 e da Despesa Empenhada R\$ 314.013.167,46. Além disso, os valores dos créditos adicionais abertos sem recursos configuram um percentual insignificante comparado ao orçamento do exercício no valor de R\$ 347.033.231,00.

41. Desta feita, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com a equipe técnica, manifesta-se pela **conversão da irregularidade do subitem 1.1 em**

13. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 273551/2017, fls. 29-31



recomendação¹⁴ à Gestão para que: aperfeiçoe o cálculo do superávit financeiro oriundo do balanço patrimonial do exercício anterior para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, em obediência a prudência indispensável na gestão dos recursos públicos.

42. Quanto à irregularidade do **subitem 1.2**, a Secex apresenta o seguinte quadro para demonstrar a existência de abertura de crédito adicional **por excesso de arrecadação sem recursos efetivamente existentes**:

Assim, verifica que em 2016 a Prefeitura Municipal poderia ter utilizado somente o valor de R\$ 20.986.629,26 de excesso de arrecadação. No entanto foram abertos R\$ 33.833.285,70:

A	Créditos Adicionais abertos por Excesso de Arrecadação Prefeitura	R\$ 33.833.285,70
B	Excesso de Arrecadação Efetivo (quadro anterior)	R\$ 20.986.629,26
C = A - B	Diferença	R\$ 12.886.656,44

43. Segundo a **defesa**¹⁵, em relação a utilização do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais (**subitem 1.2**), a metodologia utilizada pela Equipe Técnica para apuração do limite permitido não levou em consideração as disposições da Lei nº 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal

44. Afirma que os créditos adicionais importaram no valor de R\$ 33.833.285,70, desse total, R\$ 26.922.027,25 foram abertos com recursos provenientes de excesso de arrecadação considerando a tendência do exercício, nos termos do § 3º, do art. 43, da Lei nº 4.320/64.

45. Informa que para o montante de R\$ 6.911.258,45 as fontes de recursos foram previstas a menor ou não foram previstas na LOA/2016, ou seja, refere-se ao excesso de arrecadação oriundo de acréscimo efetivo da receita (diferença positiva entre

14 - Segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT (LC n. 269/2007), considera-se recomendação: "Art. 22 (...) § 1º. **Recomendações, as medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.**" Grifou-se

15. **Documento Externo** – Documento digital n. 247358/2017.



o valor estimado e o valor arrecadado), o qual pode ter o Cronograma de Desembolso alterado ou sofrer alteração devido a demanda, isso por força do parágrafo único do art. 8º, da LRF.

46. Junta aos cópia dos autos Decretos Municipais que deram origem e efetivaram a abertura dos Créditos Suplementares, com indicativo das "fontes de recursos" de "excesso de arrecadação", com a metodologia de apuração do excesso (Documento Digital nº 247358/2017, fls. 34-144).

47. Esclarece que os decretos municipais devem ser analisados de maneira conjugada com as tabelas às fls. 11 e 12 do Documento Digital nº 247358/2017 (Protocolado sob nº 254592/2017-TCE/MT), elaborada pela Diretoria Adjunta de Orçamento, da Prefeitura de Sinop.

48. Esclarece ainda, que o § 3º, do art. 43, da Lei nº 4.320/64 leva em consideração dois aspectos distintos, o primeiro preocupa-se com o que "já ocorreu" ao longo do ano, determinando que se compare o montante acumulado da receita efetivamente realizada com aquele que havia sido prevista na Lei Orçamentária Anual. Já o segundo aspecto volta-se para desvendar o que ainda "irá ocorrer", ou seja, preocupa-se em analisar a tendência que se espera da receita para o restante do ano, análise essa necessária para confirmar se eventuais excedentes observados ao longo do ano não representariam, por exemplo, uma simples antecipação no recebimento de certos ingressos de recursos.

49. Informa que, conforme se verifica nos decretos municipais editados para efetivamente abrir os respectivos créditos suplementares à conta de recursos de excesso equivalente a R\$ 26.922.027,25, apurado em cada fonte de recurso, elaborados de acordo com o § 3º, do art. 43, da Lei nº 4.320/64, as quais demonstram que a projeção do excesso foi superior ao valor aberto, suplementados conforme especificação das fontes.



50. Por fim, esclarece que o valor de R\$ 6.911.258,45 foi suplementado considerando o que define o parágrafo único do art. 8º, da LRF e apresenta a planilha às fls. 15 e 16 do Documento Digital nº 247358/2017, que indica as suplementações autorizadas pela Lei Municipal nº 2143/2015 (LDO/2016).

51. No **Relatório Técnico de Defesa**¹⁶, a equipe técnica, afirma que, de fato, a análise da abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação deve ser realizada *por fontes* conforme determinado no art. 43, da Lei nº 4.320/64, combinado com o parágrafo único do art. 8º, da LRF.

52. Informa o entendimento deste Tribunal de Contas exposto no Acórdão nº 3.145/2006 e na Resolução de Consulta nº 26/2015-TP, e reitera que as Contas Anuais de Governo realizada por este Tribunal de Contas baseia-se exclusivamente nas informações mensalmente encaminhadas por meio do sistema APLIC, conforme estabelecido na Resolução Normativa nº 036/2012-TP-TCE/MT.

53. Aduz que realizou consulta ao sistema APLIC para se obter: a) o excesso de arrecadação por fonte de recursos (Apêndice E)¹⁷; b) créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, especificados por fontes, conforme disposto no Apêndice F¹⁸.

54. Por fim, a Secex apresenta um quadro demonstrando¹⁹ com os valores abertos sem recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, concluindo que houve a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos existentes no total de R\$ 5.026.971,54, de modo que o município não cumpriu as regras do art. 167, V, CF e art. 43, Lei 4.320/64.

55. Diante disso, opinou pela manutenção da irregularidade.

16. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 273551/2017.

17. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 273551/2017, fls. 31-32.

18. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 273551/2017, fls. 34-35.

19. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 273551/2017, fls. 36-39.



56. Passa-se à **manifestação ministerial**.

57. Observa-se novamente que, após análise e argumentação da defesa, a **equipe técnica** realizou a análise **por fonte**, conforme comando do art. 43, da Lei 4320/64 combinado com parágrafo único do art. 8º, da LRF (LC n. 101/2000).

58. No mesmo sentido o entendimento deste Tribunal de Contas, exposto na Resolução de Consulta nº 26/2015-TP:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO.
CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES 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). (...)

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. (grifou-se)

59. Desse modo, a equipe técnica elaborou quadro comparativo entre o



Excesso de Arrecadação e Créditos abertos *por Fonte*²⁰:

DRESP_COD	DESCRIÇÃO	PREV ATUALIZADA REC	REC ARRECADADA	EXCESSO/DEFIQ (a)	CRÉD ADIC EXCESSO FONTE (b)	COMPARATIVO (c) = (a) - (b)	CRÉDITOS SEM FONTE (d)
RECURSOS DE LIVRE APLICAÇÃO							
0	Recursos Ordinários	R\$ 94.124.967,73	R\$ 111.208.425,81	R\$ 17.084.058,08	R\$ 7.973.970,00	-	-
1	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação*	R\$ 32.593.354,31	R\$ 33.138.847,95	R\$ 545.493,64	R\$ 4.000.000,00	-	-
2	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde*	R\$ 37.466.513,96	R\$ 65.454.388,09	R\$ 27.987.874,13	R\$ 9.414.030,00	-	-
	Total Recursos de Livre Aplicação	R\$ 184.184.236,00	R\$ 209.801.661,85	R\$ 25.617.425,85	R\$ 21.390.000,00	R\$ 4.227.425,85	R\$ 0,00
RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO**							
15	Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenv. de Educação - FNDE	R\$ 4.508.196,00	R\$ 9.780.440,76	R\$ 1.272.244,76	826.279,93	R\$ 445.964,83	-
18	Transferência do FUNDEB 60%	R\$ 29.489.222,69	R\$ 31.933.369,63	R\$ 2.444.146,94	2.148.903,00	R\$ 297.243,94	-
19	Transferência do FUNDEB 40%	R\$ 13.033.088,31	R\$ 14.114.189,98	R\$ 1.081.101,67	40.000,00	R\$ 1.041.101,67	-
22	Transferência de Convênios - Educação	R\$ 1.233.514,00	R\$ 1.564.322,00	R\$ 330.808,00	330.808,00	R\$ 0,00	-
	Total de Recursos Vinculados à Educação	R\$ 48.264.021,00	R\$ 53.394.322,37	R\$ 5.130.301,37	R\$ 3.345.990,93	R\$ 1.784.310,44	R\$ 0,00
RECURSOS VINCULADOS A SAÚDE**							
12	Serviços de Saúde	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-
14	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - União	R\$ 19.365.478,00	R\$ 22.083.696,46	R\$ 2.718.218,46	R\$ 540.475,97	R\$ 2.177.742,49	-
23	Transferência de Convênios - Saúde	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-	R\$ 0,00	-
42	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Estado	R\$ 972.059,00	R\$ 1.949.909,35	R\$ 977.850,35	1.272.374,53	-R\$ 294.524,18	R\$ 294.524,18
	Total Recursos Vinculados à Saúde**	R\$ 20.337.537,00	R\$ 24.033.605,81	R\$ 3.696.068,81	R\$ 1.812.850,50	R\$ 1.883.218,31	R\$ 294.524,18
RECURSOS VINCULADOS A ASSISTÊNCIA SOCIAL**							
21	Transferência de Convênios - Assistência Social	R\$ 1.311.080,00	R\$ 257.000,00	-R\$ 1.054.080,00	587.520,00	-R\$ 1.641.600,00	-
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	R\$ 1.801.030,00	R\$ 1.486.742,40	-R\$ 314.287,60	-	-R\$ 314.287,60	-
	Total Recursos Vinculados à Assistência Social	R\$ 3.112.110,00	R\$ 1.743.742,40	-R\$ 1.368.367,60	R\$ 587.520,00	-R\$ 1.955.887,60	R\$ 587.520,00
OUTROS RECURSOS VINCULADOS							
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE	R\$ 31.290,00	R\$ 313.075,27	R\$ 283.785,27	R\$ 283.137,70	R\$ 647,57	R\$ 0,00
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP	R\$ 7.562.815,00	R\$ 8.108.283,66	R\$ 545.468,66	1.009.788,00	-R\$ 460.319,34	R\$ 460.319,34
24	Transf. de Convênios (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	R\$ 7.003.928,00	R\$ 4.023.354,64	-R\$ 2.978.573,36	3.684.608,02	-R\$ 6.663.181,38	R\$ 3.684.608,02
30	Recursos do Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB	R\$ 1.732.501,00	R\$ 1.639.209,80	-R\$ 93.291,20	-	-R\$ 93.291,20	-
	Total Outros Recursos Vinculados	R\$ 16.330.534,00	R\$ 14.087.917,37	-R\$ 2.242.616,63	R\$ 4.973.533,72	-R\$ 7.216.150,35	R\$ 4.144.927,36
TOTAL							R\$ 5.026.971,54

Este código não representa necessariamente uma fonte, mas uma vinculação da despesa para cumprimento dos percentuais de aplicação em educação e saúde, respectivamente, conforme manual do sistema Aplic - CODIFICAÇÃO UTILIZADA PARA CONTROLE DAS DESTINAÇÕES DE RECURSOS - EXERCÍCIO DE 2016 (Apêndice C)

**A análise dos créditos adicionais de recursos vinculados à educação, saúde e assistência social é feita conjuntamente devido à transição de 2015 para 2016 no sistema Aplic na codificação das fontes de recursos

(a) Excesso/Deficit (Fonte: Consulta SQL Aplic - Apêndice E)

(b) Crédito Adicional por Excesso de Arrecadação (Fonte: Consulta Aplic - Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação 2016 - Apêndice F)

(c) Comparativo entre os Créditos Abertos por Excesso de Arrecadação e o valor do Excesso

(d) Créditos Adicionais Abertos sem cobertura financeira

60. Portanto, conforme quadro comparativo, restou comprovado a ocorrência de abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos existentes no total de **R\$ 5.026.971,54**.

61. Igualmente ao subitem 1.1, trata-se de irregularidade grave, que afronta diretamente a Constituição Federal. Todavia, verifica-se que não ocasionou prejuízo ao equilíbrio das contas, tendo em vista o **superavit** na execução orçamentária, considerando o montante da Receita Arrecadada R\$ 355.860.979,32 e da Despesa Empenhada R\$ 314.013.167,46. Além disso, os valores dos créditos adicionais abertos sem recursos existentes configuram um percentual insignificante comparado ao orçamento do exercício no valor de R\$ 347.033.231,00.

62. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com a **20. Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 273551/2017, fls. 36-39.



equipe técnica, manifesta-se pela **conversão da irregularidade do subitem 1.2 em recomendação**²¹ à Gestão para que: adote mecanismos de acompanhamento mensal, para constatar se os excessos de arrecadação estimados, por fonte de recursos, estão se concretizando ao longo do exercício, de modo a cumprir o art. 43, da Lei nº 4.320/1964 (existência de recursos disponíveis para a abertura de créditos suplementares e especiais).

2.2.2. Restos a pagar

63. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)²², verifica-se que, durante o exercício de 2016, houve **inscrição de R\$ 12.042.292,90**. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos a pagar apenas R\$ 0,035**.

64. No que se refere ao quociente de disponibilidade financeira (**QDF**), a Equipe Técnica concluiu que **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 3,393 de disponibilidade financeira**, não se comprometendo, pois, a capacidade de endividamento do ente.

65. Cumpre destacar, a observação da Unidade de Auditoria quanto a **não contratação** de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa, de modo que restou atendido o art. 42, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.

66. Sobre o atendimento ao art. 42, parágrafo único, da Lei Complementar nº

21 - Segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT (LC n. 269/2007), considera-se recomendação: "Art. 22 (...) § 1º. **Recomendações, as medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.**" Grifou-se

22. 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).



101/2000, **não obstante** a disponibilidade de caixa líquida suficiente para cobrir os restos a pagar inscritos, já comprovado nos autos, esse *parquet* de Contas manifestou entendimento acerca da necessidade de análise da disponibilidade de caixa **por fonte** de recursos, a fim de verificar o atendimento das despesas a elas vinculadas, não se admitindo a utilização de recursos vinculados para pagamento de despesas ordinárias e vice-versa.

67. Desse modo, por meio da **Diligência MPC nº 317/2017**²³, requereu a citação do ex-gestor, para apresentação de defesa em relação a seguinte irregularidade:

JUAREZ ALVES DA COSTA - ORDENADOR DE DESPESAS /

Período: 01/01/2016 a 31/12/2016

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) Foram contraídas despesas nos dois últimos quadrimestres nas fontes 17 (Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP) e 90 (Operações de Crédito Internas) sem saldo para pagamento.

68. Por meio de Decisão Singular²⁴, o Conselheiro Relator, deferiu o pedido de Diligência, determinando, primeiramente, o retorno dos autos à Secex para verificar eventual ocorrência de violação do art. 42, caput e parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

69. Por sua vez, a **Secex**²⁵ informou a indisponibilidade financeira das fontes 17 e 90, respectivamente, nos valores de R\$ 31.443,83 e R\$ 2.167.882,82, destacada pelo MPC no Pedido de Diligência, é obtida apenas e tão somente após a inclusão dos **restos a pagar não processados** correlatos às referidas fontes, sendo que, de modo contrário a metodologia adotada, o inciso II da Decisão Administrativa 16/2005 –TCE-MT considera, para efeitos do cálculo da disponibilidade financeira, unicamente as despesas contraídas e **liquidadas** até o final do mandato:

23 Diligência MPC – Documento Digital nº 308166/2017.

24 Decisão Singular - Documento Digital nº 310031/2017.

25 Relatório Técnico – Documento Digital nº 311727/2017.



Art. 1º As unidades e os integrantes do Tribunal de Contas do Estado, ao fiscalizarem as contas dos órgãos jurisdicionados, levarão em conta os seguintes entendimentos acerca da interpretação e aplicação da legislação pertinente:

(...)

II -O artigo 42 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 –LRF, obriga a quitação ou a **disponibilidade financeira suficiente para pagamento das obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres e liquidadas até o final de mandato;** (grifou-se)

70. Assim, para efeito de cálculo do cumprimento do artigo 42 da LRF, equipe técnica **exclui os valores dos restos a pagar não processados** do cálculo da disponibilidade financeira, uma vez que não constituem dívidas exigíveis, e até aquele momento, ainda não houve a materialização da liquidação da despesa.

71. Por fim, a Secex ratificou o posicionamento do relatório inicial, considerando que não ocorreu, no exercício de 2016, contratação de obrigação nos 02 últimos quadrimestres sem disponibilidade de caixa, em atendimento ao previsto no artigo 42 da LRF.

72. Ato contínuo, o **Conselheiro Relator**²⁶ considerou não ter sido confirmada a materialidade da suposta irregularidade, inexistindo, portanto, razão para se abrir o contraditório processual. Desse modo determinou o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.

73. **Pois bem**, conforme pontuado pela equipe técnica, persiste as divergências quanto à interpretação do artigo 42 da LRF no âmbito do Tribunal de Contas.

74. A LRF, se limitou a dizer que na determinação da disponibilidade de caixa seriam considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (art. 42, parágrafo único). Ademais, segundo a Lei Nacional n. 4.320, de 1964, consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até 31 de

26 Despacho – Documento Digital nº 312838/2017.



dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

75. Nessa esteira, entende-se que tanto as despesas empenhadas quanto as liquidadas devem ser consideradas na disponibilidade de caixa, para fins de incidência do art. 42 da LRF. No mesmo sentido, recente jurisprudência dessa Corte de Contas²⁷:

DESPESA. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. ART. 42 DA LRF. APURAÇÃO POR FONTE DE RECURSOS. INCLUSÃO DE RESTOS A PAGAR. ATRASOS EM REPASSES. ATENUANTE.

1. Para efeito de verificação do cumprimento das disposições constantes no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a relação entre a assunção de obrigação de despesa e a suficiente disponibilidade de caixa deve ser calculada, individualmente, por fontes de recursos. Incluem-se como assunção de obrigação de despesa tanto os restos a pagar processados quanto os não processados, inscritos no exercício.

2. Pode ser considerada como atenuante na responsabilização por descumprimento das disposições constantes no art. 42 da LRF, considerando-se as respectivas fontes de recursos vinculadas, a ocorrência de atrasos em repasses financeiros, devidos a municípios, pela União e/ou Estado.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Parecer Prévio nº 41/2017-TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. processo nº 8.385-2/2016).

76. Assim, em que pese o entendimento da Secex, para efeitos do artigo 42 da LRF, na determinação da disponibilidade financeira deve ser computados os valores dos restos a pagar **processados e não processados**.

77. Desse modo, restaria configurada a irregularidade de contrair despesas nos dois últimos quadrimestres nas fontes 17 (Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP) e 90 (Operações de Crédito Internas) sem saldo para pagamento. Alias, sobre o tema outro recente julgado dessa Corte de Contas:

DESPESA. ART. 42 DA LRF. COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA ENTRE FONTES DO FUNDEB. IMPOSSIBILIDADE. CONTROLE POR FONTE DE RECURSOS.

1. Para efeito de atendimento à norma do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acerca da não assunção de obrigação de

²⁷ - Processo n. 8395-2/2016.



despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, quando não há disponibilidade de caixa suficiente, não se pode utilizar o saldo positivo da Fonte Fundeb 60% para cobrir insuficiência financeira da Fonte Fundeb 40%.

2. **Em se tratando de recursos vinculados, como no caso de recursos do Fundeb, o controle deve ser realizado por fonte, o que evidencia um mecanismo essencial para o controle e transparência entre a geração da despesa, a disponibilidade de caixa e a obrigação de pagamento, em obediência ao art. 42 da LRF.**

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Parecer Prévio nº 54/2017-TP. Julgado em 24/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 09/11/2017. Processo nº 8.210-4/2016).

78. Conquanto, a irregularidade apontada por esse *parquet* de Contas de natureza gravíssima, entende-se que esta não teve o condão de macular a presente prestação de contas, haja vista que a gestão apresentou resultado satisfatório nos indicadores referentes a execução orçamentária e financeira, inclusive com superávit financeiro, denotando que a situação em questão foi pontual e não trouxe prejuízos consideráveis a ponto de justificar a reprovação das contas.

79. De toda feita, visando evitar falhas dessa natureza, justifica-se a **recomendação** para que o Poder Legislativo **determine**²⁸ ao Poder Executivo a fiel observância do art. 42 da LRF, abstendo-se de inscrever Restos a Pagar (processados e não processados) sem a suficiente disponibilidade de caixa, atentando-se para as despesas em que os recursos sejam vinculados, a fim de serem evitados desvios que possam afetar o equilíbrio das contas.

2.2.3. Saldos financeiros

80. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (2015 – R\$ 50.078.204,38) com a do legado ao ano seguinte (2016 – R\$ 42.325.123,93) evidencia que o saldo que passa para o exercício é **menor** que o saldo do exercício anterior, o que se reflete no **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros, apurado em 0,845**.

28 - Lei Complementar 269/2007: Art. 22 Para efeitos desta lei, considera-se: (...) § 2º. Determinações legais, as medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.



2.2.4. Situação financeira

82. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **superávit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 42.325.123,93) em relação ao passivo financeiro (R\$ 12.638.427,00), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 3,348**.

2.2.5. Dívida Pública

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

84. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$ 4.097.027,53) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 323.637.017,28), resultando em um **quociente de 0,012**, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e 43/2001.

85. Ressalta-se que a Equipe Técnica verificou que **não** houve a contratação de operações de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Executivo, cumprindo assim o comando contido no art. 15, *caput*, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001, tampouco houve a contratação de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato, cumprindo com o art. 38, IV, “b”, da LRF e art. 15, § 2º, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001.

2.2.6. Limites constitucionais e legais

86. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes



durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

87. 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\$ 201.099.157,04		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	34,39%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 46.049.559,61		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, § 5º, ADCT)	72,90%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 201.099.157,04		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	33,69%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 323.637.017,28		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	46,59%

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

89. 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

90. 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 4.1.4.1²⁹ do seu relatório preliminar.

91. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 413.324.234,76** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 341.147.672,50**, o que corresponde a **82.53% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

92. Verifica-se que, dos **48 programas** que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, **29** obtiveram execução superior a 90%, **13** obtiveram execução entre 60% e 90%, sendo que **6** deles obtiveram baixa ou nenhuma execução orçamentária, a saber:

- Aprimorar a qualidade dos serviços públicos e satisfação dos servidores – 0,00%
- Educação Física, Desporto e Lazer – 53,74%
- Habitação de Interesse Social – 21,11%
- Sinop Sustentável – 51,34%
- Reserva de Contingência – 0,00%
- Reserva de Contingência – 0,00%

93. Desta feita, **recomenda-se**³⁰ à atual gestão que promova o **aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo**, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a **realidade e as necessidades da população do município**, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte.

2.4. Avaliação das políticas públicas

29. Doc. Digital n. 225226/2017, pág. 22.

30 - Segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT (LC n. 269/2007), considera-se recomendação: “Art. 22 (...) § 1º. **Recomendações, as medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.**” Grifou-se



94. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do Município de **Sinop** apresentaram-se **satisfatórios**, mantendo a mesma avaliação em relação ao exercício anterior, senão veja-se³¹:

No período 2012/2016, a avaliação das políticas públicas do Município de apresentou os seguintes resultados:

Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016
Educação - Escore Município	9,5	8,5	8,0	10,0	10,0

Parecer Prévio (exercícios anteriores)

95. Assim, no exercício de 2016, **dos 10 (dez) indicadores avaliados**, utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, **em todos** o Município de Sinop **apresenta um desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira**.

96. Em relação ao seu próprio desempenho verificou-se que houve piora em relação a apenas um índice: Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2015).

97. Desta feita, diante do resultado constatado, faz-se necessário a **recomendação ao gestor** para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da educação do município, e que efetivamente seja executado, a fim de manter o resultado positivo avaliado.

98. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde**, no exercício de 2016, **o Município alcançou escore 7,0**, índice **razoável**, demonstrando, contudo, que **não houve melhora em comparação com o exercício de 2015**, que também apresentou índice 7,0.

31 - Doc. Digital n. 225226/2017, pág. 42.



99. Dos **dez indicadores utilizados** para avaliação, o Município superou a média Brasil em 7 deles, sendo que, os outros 3 foram avaliados abaixo da Média Brasil:

- Taxa de mortalidade infantil (2014)
- Taxa de detecção de hanseníase (2015)
- Taxa de incidência de dengue (2015)

100. **Em relação ao próprio desempenho no ano anterior**, verifica-se que houve piora nos mesmos indicadores apontados acima.

101. Denota-se, portanto, a necessidade de maior empenho e comprometimento da gestão em **adotar medidas com o intuito de melhorar a área da saúde** do município, em especial no que diz respeito aos indicadores que apresentaram resultados abaixo da média Brasil e inferiores ao seu próprio desempenho quando comparados ao ano anterior, especialmente o índice **Taxa de incidência de dengue**, que obteve considerável piora.

102. 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.

103. 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.

104. 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.**

105. 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.

106. 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 dos indicadores se apresentam com resultados inferiores à média nacional e ao seu próprio desempenho com relação ao exercício anterior.

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares.

107. 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.

108. Verifica-se que foram realizadas **audiências públicas** durante a elaboração dos orçamentos e para avaliação do cumprimento de metas fiscais de cada quadrimestre, conforme determina o art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como que os **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal** foram elaborados e publicados (art. 48 da LRF).

109. Especificamente no que toca ao **Conselho Tutelar**, o Município de Sinop



conta com uma unidade, para a qual houve a previsão de dotação orçamentária destinada a atender o seu funcionamento e remuneração dos seus integrantes. Estes, a propósito, são em número de cinco, todos escolhidos pela população.

2.6. Índice de Gestão Fiscal.

110. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - **IGFM**³² tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

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

111. 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).

112. Compulsando o portal do TCE³³, verifica-se que, no exercício 2016, o IGFM de Sinop foi de **0,80** recebendo **Nota B (BOA GESTÃO)**, o que lhe garantiu a **5ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso:

113. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT³⁴ demonstrando a série histórica do IGFM do Município de Sinop:

32 - Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.

33 - <http://www.tce.mt.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>

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



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	SINOP	0,71	0,43	0,29	0,71	0,75	1,00	0,60	51*
2012	SINOP	0,66	0,30	0,37	1,00	0,77	1,00	0,64	46*
2013	SINOP	0,78	0,05	0,85	0,71	0,52	0,47	0,58	51*
2014	SINOP	0,76	0,40	1,00	0,62	0,58	0,85	0,71	13*
2015	SINOP	0,81	0,52	1,00	0,97	0,67	0,80	0,81	5*
2016	SINOP	0,78	0,49	1,00	1,00	0,59	0,90	0,80	5*

114. Observa-se, portanto, que o Município de Sinop manteve sua posição no ranking, quando comparado ao ano anterior, **aproximando-se do conceito A (gestão de excelência)**.

115. Assim, manifesta-se pela **recomendação**³⁵ à Gestão para que aprimore esses indicadores a fim de melhorar a qualidade da gestão fiscal do Município, sobretudo quanto aos aspectos que tem apresentado piora (despesa com pessoal e custo da dívida).

2.7. Transição de Governo

116. Quanto à transição de governo, em consulta a Prestação das Contas de Governo no sistema APLIC, contata-se que foram observadas as disposições constantes na Resolução Normativa nº 19/2016.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

117. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2014** (Processo n. 36030/2014), esta Corte emitiu o Parecer Prévio n. 108/2015 – TP, **favorável à aprovação**, com as seguintes recomendações:

recomendando ao Poder Legislativo de Sinop que determine ao Chefe do

35 - Segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT (LC n. 269/2007), considera-se recomendação: "Art. 22 (...) § 1º. **Recomendações, as medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.**" Grifou-se



Poder Executivo Municipal que: **1)** com o intuito de não realizar a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, implemente um acompanhamento efetivo e periódico da arrecadação municipal, a fim de avaliar se os excessos de arrecadação projetados foram concretizados, pois, do contrário, serão necessárias medidas de ajustes e de limitação de despesas previstas na LRF de forma a evitar desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas; **2)** aperfeiçoe o cálculo do superávit financeiro oriundo do balanço patrimonial do exercício anterior, com a inclusão na planilha que irá respaldar o decreto orçamentário de valores realizáveis independentemente da execução orçamentária e principalmente, em obediência a prudência indispensável na gestão dos recursos públicos, apresentação de todas as dívidas exigíveis contidas no passivo financeiro; **3)** insira no projeto de Lei da LOA 2016, e subsequentes, um percentual único de alteração orçamentária (desprovido de exceções), que seja inteligível, evitando a realização de exercícios de interpretação para se chegar ao valor previamente autorizado, bem como a existência de autorizações de créditos via decretos em valor desarrazoado; **4)** adote imediatamente as providências elencadas no artigo 22 da LRF; e, **5)** aplique com maior eficiência os recursos destinados à saúde e educação, para o fim específico de melhorar os pontos negativos constatados neste autos.

118. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2015** (Processo n. 9.84-2-5/2015), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio n. 39/2016, emitiu manifestação **favorável à aprovação** das mesmas, com as seguintes recomendações:

recomendando ao Poder Legislativo de Sinop que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: **1)** abstenha-se de nomear servidores públicos, enquanto o município estiver acima do limite prudencial para gastos com pessoal, em observância ao regramento inserido no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nas Resoluções de Consulta nºs 50/2010 e 53/2010, deste Tribunal, sob pena de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo nos exercícios subsequentes, caso subsista eventual reincidência (irregularidade 01 – DA 10); **2)** adote medidas para aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal 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 abandono – rede municipal – até a 4ª série/5º ano EF (2014); na **saúde: a)** Taxa de detecção de hanseníase (2014); **b)** Taxa de incidência de dengue (2014); **c)** Incidência de tuberculose todas as formas (2014); **d)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); **e)** Taxa de mortalidade infantil (2013); **f)** Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2013); e, **g)** Razão de exames citopatológicos



cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014); e, **3)** encaminhe plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Saúde e da Educação, **no prazo de 60 dias**, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.

119. Quanto às recomendações **1** e **2** do exercício de 2014, apesar de terem sido cumpridas no exercício de 2015, voltaram a ser desrespeitadas no exercício 2016, uma vez que novamente foi apontado a ocorrência de a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação não efetivados, bem como a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro inexistente, contrariando o art. 167, V, CF e art. 43, Lei 4.320/64.

120. Todavia, essas irregularidades, por si só, **não** tem o condão de macular os resultados globais destas contas de governo, por esse motivo serão novamente objeto de recomendações neste Parecer.

121. Em relação ao limite de despesa com pessoal, objeto de recomendação nos exercícios 2014 e 2015, verificou-se o seu cumprimento, considerando que no exercício 2016 os gastos com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 46,59% da Receita Corrente Líquida, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF.

122. Com relação às políticas de **educação e saúde**, cujos resultados foram apreciados em tópico específico deste parecer, verifica-se que se manteve estável comparados ao último exercício (2015). De toda feita, se os dados forem apreciados no contexto do mandato do Gestor **2013/2016**, verifica-se que são satisfatórios, quais sejam, respectivamente³⁶:

36 - **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 225226/2017, fls. 42 e 46.



No período 2012/2016, a avaliação das políticas públicas do Município de apresentou os seguintes resultados:

Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016
Educação - Escore Município	9,5	8,5	8,0	10,0	10,0

Parecer Prêvio (exercícios anteriores)

No período 2012/2016, a avaliação das políticas públicas do Município de SINOP apresentou os seguintes resultados:

Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016
Saúde - Escore Município	6,0	5,5	7,0	7,0	7,0

Parecer Prêvio (exercícios anteriores)

123. Isso, por outro lado, não impede que sejam aprimorados os resultados, principalmente na área da **saúde**, o que será objeto de recomendação ao final deste parecer. Recomendar-se-á, ainda, o aprimoramento da execução dos programas governamentais.

124. Sobre o **IGF**, verificou-se que o Município está com **nota B**, ou seja, boa gestão. Os indicadores mal avaliados, todavia, serão objeto de recomendação neste parecer, quais sejam: despesa com pessoal e custo da dívida.

125. Logo, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão são satisfatórios. Prova disso é que a execução orçamentária foi superavitária, houve suficiente disponibilidade de caixa para fazer face às obrigações assumidas pelo ente, os aspectos avaliados da dívida estão condizentes com os limites definidos pela Senado Federal e, ainda, houve superávit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2016.



126. 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**, a manifestação deste **Parquet de Contas** encerra-se com o **parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

127. 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 FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Sinop**, referentes ao exercício de 2016, sob a administração do **Sr. Juarez Alves da Costa.**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (LOTCE/MT), art. 176, § 3º, do RITCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008.

b) pela **conversão** da irregularidade **FB03 (subitens 1.1 e 1.2)** nas seguintes **recomendações** ao Legislativo Municipal (art. 22, § 1º, da LOTCE/MT), quando do julgamento das referidas contas, para que se **determine à gestão**:

b.1) aperfeiçoe o cálculo do superávit financeiro oriundo do balanço patrimonial do exercício anterior para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, em obediência a prudência indispensável na gestão dos recursos públicos.

b.2) adote mecanismos de acompanhamento mensal, para constatar se os excessos de arrecadação estimados, por fonte de recursos, estão se concretizando ao longo do exercício, de modo a cumprir o art. 43, da Lei nº 4.320/1964.



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

c.1) realize a inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados) observando a disponibilidade financeira do Município, atentando-se para as despesas em que os recursos sejam vinculados, a fim de serem evitados desvios que possam afetar o equilíbrio das contas, conforme dicção do art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000;

c.2) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF**, (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS), em especial quanto aqueles quesitos que ensejaram na queda dos resultados em 2016.

c.3) 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 positiva avaliada por esta Corte.

c.4) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução **das políticas públicas nas áreas da educação e saúde**, identificando os fatores que causaram a ausência de melhora dos resultados, 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.4.1) na educação: i) Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª



Série/6º ao 9º Ano EF (2015);

c.4.2) na saúde: i) Taxa de detecção de hanseníase; ii) Taxa de Incidência de Dengue; iii) Taxa de mortalidade infantil.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 23 de novembro de 2017.

(assinatura digital³⁷)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto de Contas

37. 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.