



PROCESSO Nº : 84212-0/2016
INTERESSADA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
RESPONSÁVEL : JUAREZ ALVES DA COSTA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DE 2016
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL.

RAZÕES DO VOTO

114. O **Município de Sinop** apresentou os seguintes resultados:

I – DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS APLICOU

115. Na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, o equivalente a **34,39%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, **acima dos 25% previstos no art. 212, da Constituição da República – CR/88.**

116. Na **remuneração dos profissionais do Magistério**, o correspondente a **72,09%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, sendo, portanto **superior aos 60% estabelecidos no inc. XII do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e do art. 22, da Lei Federal 11.494/2007.**

117. Nas **ações e serviços públicos de saúde**, o equivalente a **33,69%** dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos especificados no artigo 158 e alínea “b”, inciso I do artigo 159, e § 3º, todos da CR/88, c/c o inc. III do art. 77 do ADCT, **cumprindo assim o limite mínimo estabelecido de 15%.**

118. Na **despesa com pessoal do Executivo Municipal**, o total de **46,59%** da Receita Corrente Líquida, **dentro do limite máximo de 54%** fixado pela alínea “b”, do inc. III, do art. 20, da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

119. No **repasso ao Poder Legislativo transferiu o equivalente à 5,6%**, abaixo do limite máximo permitido pela Constituição Federal, que é de 6%.

II - DO DESEMPENHO FISCAL

120. Na **arrecadação das receitas orçamentárias**, a série histórica revela crescimento nos exercícios de 2013 a 2016, tendo as **receitas próprias** atingido, em 2016, o percentual de **29,58%** da receita total do Município, já descontada a contribuição ao FUNDEB.
121. Na **dívida ativa**, constato um crescimento no saldo entre os exercícios de 2013 a 2016, tendo apresentado um aumento de **25,43%** neste último, em comparação com 2015.
122. Por sua vez, a **recuperação de créditos tributários e/ou créditos públicos**, que se referem ao percentual de recebimento da dívida ativa, foi de 4,23% em 2016, inferior aos 7,39% de 2015, estando muito aquém da média estadual (**10,86%**), e a dos municípios do Grupo 5 (**13,23%**) com população acima de 50.000 habitantes.
123. Na **execução orçamentária**, comparando as **receitas arrecadadas com as despesas realizadas pelo Município**, excluídos os valores do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), constata-se superávit no resultado orçamentário equivalente a 11,76% da receita.
124. No **resultado financeiro**, constata-se que o Poder Executivo Municipal apresentou expressiva **suficiência financeira** para honrar com os compromissos de pagamentos imediatos, correspondente a **335,12%** sobre o total das obrigações, dispondo, portanto, de **R\$ 3,35** para cada **R\$ 1,00** de obrigações.

III – DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

125. Na **Educação**, o Município apresentou desempenho **superior** à média Brasil em **10** dos **10** indicadores avaliados, obtendo pontuação **10**, maior que a média estadual que é **6**.
126. Na **Saúde**, **superou** a média Brasil em **7 dos 10** indicadores analisados, atingindo assim **pontuação 7**, maior que a média estadual de **5**.
127. Ao **comparar** os resultados das médias divulgadas em **2016** com as de **2015**, em relação ao próprio desempenho, verifico que o Município apresentou o mesmo desempenho na **Educação** e na **Saúde** .
128. Nesse sentido, após avaliar as tabelas do Relatório Preliminar de Auditoria (fls. 40/44 do Doc. Digital 225226/2017), e fls. 44/45 do relatório que antecede essas razões de voto, referentes aos indicadores da **Educação** e da **Saúde** do Município em comparação com as

médias do Brasil, do Estado, e do próprio desempenho alcançado em 2015, **chamo a atenção** para os que apresentaram os **piores** resultados.

MUNICÍPIO 2016 X BRASIL	MUNICÍPIO 2016 X ESTADO	MUNICÍPIO 2016 X MUNICÍPIO 2015
EDUCAÇÃO:	EDUCAÇÃO:	EDUCAÇÃO: 1. Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF; 2. Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF;
SAÚDE: 1. Taxa de Detecção de Hanseníase - 2015; 2. Taxa de Incidência de Dengue - 2015; 3. Taxa de Mortalidade Infantil - 2014	SAÚDE: 1. Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal - 2014; 2. Taxa de Incidência de Dengue - 2015	SAÚDE: 1. Taxa de Mortalidade Infantil; 2. Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal; 3. Taxa de Incidência de Dengue - 2015; 4. Taxa de Detecção de Hanseníase - 2015.

129. Desse modo recomendo à autoridade política gestora a elaboração de um Planejamento Estratégico, com a definição de metas, estratégias, projetos e ações que visem aperfeiçoar e melhorar os resultados dos indicadores avaliados, especialmente aqueles com piores médias, de modo a possibilitar a implementação de medidas continuadas de redução das distorções aqui apresentadas.

IV - Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso – IGFM-MT/TCE

130. No que diz respeito ao **IGFM-MT/TCE**, criado por este Tribunal para avaliar o grau de qualidade da gestão fiscal, **Sinop** alcançou o resultado de **0,80**, muito acima da média estadual que é de **0,56**, e obteve **conceito A**, classificada como “**Gestão de Excelência**”, conforme evidenciado no seguinte quadro:

IGFM-MT/TCE - 2016							
	Receita Própria Tributária	Despesa com Pessoal	Investimento	Liquidez	Custo Dívida	Resultado Orçamentário do RPPS	IGFM-MT/TCE
Média MT	0,45	0,54	0,57	0,78	0,35	0,62	0,56
Sinop	0,78	0,49	1,00	1,00	0,59	0,90	0,80

131. No ranking estadual dos 141 municípios matogrossenses, o município de Sinop se posicionou na 5ª colocação em 2016, classificação esta igual a de 2015, devendo a atual gestão empreender esforços para garantir não só o seu melhor posicionamento na série histórica, como também a sustentabilidade e o aperfeiçoamento dos resultados alcançados



nos indicadores avaliados, a fim de manter o conceito A – Gestão de Excelência, ora apresentado.

IGFM-MT/TCE - 2013 a 2016				
	2013	2014	2015	2016
Média MT	0,51	0,54	0,58	0,56
Sinop	0,58	0,71	0,81	0,80
Classificação	C	B	A	A
Ranking Estadual	51	13	5	5

V-DAS IRREGULARIDADES

132. O Secretário da SECEX desta Relatoria, mediante Despacho (Doc. Digital 270432/2017), ratificou o Relatório Técnico de Análise de Defesa (Doc. Digital 270430/2017), no qual a equipe técnica opinou **pela manutenção da única irregularidade apontada no Relatório Preliminar de Auditoria** (Doc. Digital 222195/2017), classificada como de natureza grave pela Resolução Normativa 02/2015, deste Tribunal.
133. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, este converteu a emissão de parecer conclusivo no Pedido de Diligências 317/2017, a fim de que o ex-gestor viesse a ser novamente citado, agora, para apresentar defesa quanto à possível violação do art. 42, caput, e parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, por entender que no Relatório Preliminar de Auditoria, diferentemente do que fora consignado pela equipe técnica, restou evidenciada a realização de despesas realizadas nos dois últimos quadrimestres do mandato que implicaram em indisponibilidades financeiras nas fontes 117 (R\$ 31.443,83) e 190 (R\$ 2.167.882,82), irregularidade esta de natureza gravíssima.
134. Ante a pertinência do pedido de diligência formalizado pelo MPC, promovi o seu deferimento, discordando, no entanto, quanto ao encaminhamento sugerido pelo Procurador de Contas de se proceder, de plano, a citação do ex-gestor para apresentar defesa a respeito, pois, a meu juízo, afigurava-se como medida mais acertada o retorno dos autos à SECEX desta Relatoria, para que a equipe técnica tivesse a oportunidade de não só esclarecer os motivos que levaram-na a consignar no Relatório Preliminar de Auditoria, a inexistência de descumprimento do art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000, como também a permitir-lhe promover eventual correção do quadro da disponibilidade financeira para pagamento de Restos a Pagar em 31/12/2016,

em que foram identificadas indisponibilidades nas fontes de recursos 170 e 190.

135. Desse modo, os autos foram remetidos para a SECEX desta Relatoria, que ratificou a conclusão do Relatório Técnico de Análise de Defesa, sob o argumento de que não restou violada a regra do art. 42, *caput*, e parágrafo único da LRF, ao se deduzir dos saldos das disponibilidades financeiras existentes nas respectivas fontes de recursos, somente os restos a pagar processados inscritos nos dois últimos quadrimestres do mandato.
136. Em nova manifestação, o MPC opinou pela manutenção da irregularidade 1 (FB 02), discordando da equipe técnica quanto ao não apontamento de irregularidade relativa a inobservância do art. 42, *caput*, e parágrafo único da LRF, por entender que tanto as despesas empenhadas, mas pedentes de liquidação, quanto as liquidadas, realizadas nos dois últimos quadrimestres do mandato, implicaram nas indisponibilidades financeiras constadas nas fontes 117 (R\$ 31.443,83) e 190 (R\$ 2.167.882,82).
137. Assim, considerando o disposto no art. 189 do RITCE/MT, c/c § 2º do art. 3º da Resolução Normativa 17/2016, passo analisar não só a **irregularidade 1 (FB 02)**, referente à abertura de créditos adicionais suplementares, por conta de recursos inexistentes, como também a irregularidade apontada pelo MPC (**DA 01**), referente a **indisponibilidade financeira para saldar os compromissos de curto prazo vinculados às fontes de recursos 117 e 190, em razão da realização de despesas realizadas nos dois últimos quadrimestres do mandato, violando assim, regra contida no art. 42, caput e parágrafo único, da LRF**
138. **Com relação a irregularidade 1 (FB 02)**, em sede de Relatório Preliminar de Auditoria, a equipe técnica destacou que foram abertos créditos adicionais suplementares de R\$ 32.457.718,06 e de R\$ 33.833.285,70, por conta, respectivamente, de superávit financeiro do exercício anterior e de excesso de arrecadação, cujos valores nas fontes de recursos indicadas para as aberturas, se mostraram insuficientes para cobri-las, em contrariedade ao disposto no art. 167, II, da Constituição da República, e no art. 43, da Lei nº 4.320/1964.
139. Nesse sentido, acrescentou a equipe técnica, que o superávit financeiro do exercício anterior utilizado para abertura dos créditos suplementares de R\$ 32.457.718,06, foi de



R\$ 29.734.211,58, remanescendo sem cobertura financeira um saldo aberto de R\$ 2.723.506,48 (apontamento do subitem 1.1 da irregularidade 1).

140. De igual modo, a equipe técnica constatou que a Prefeitura Municipal abriu créditos suplementares no montante de R\$ 33.833.285,70, valendo-se de excesso de arrecadação que, efetivamente, foi de R\$ 20.966.629,26, restando, portanto, o valor de R\$ 12.866.656,44, desprovido de recursos suficientes para cobri-lo (apontamento do subitem 1.2 da irregularidade 1).

141. Por sua vez, o ex-gestor sustentou, em síntese, que os créditos adicionais suplementares foram abertos mediante autorização legislativa e por conta de recursos disponíveis, de acordo com o art. 167, II e V da CR, e dos artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964.

142. Com vistas à evidenciar a existência de recursos disponíveis para cobrir os créditos suplementares abertos por conta de superávit financeiro do exercício anterior no montante de R\$ 32.457.718,06, o ex-gestor apresentou na sua defesa o quadro de fls. 21/31 (Doc. Digital 247358/2017), declinando os saldos das contas bancárias vinculadas as fontes indicadas para as aberturas constantes dos Decretos do Poder Executivo (fls. 35/170 do Doc. Digital 247358/2017), corroborados, segundo ele, pelo Boletim Diário de Tesouraria de 31/12/2015 (fls. 196/210 do Doc. Digital 247358/2017).

143. Ainda por ocasião de sua defesa, o ex-gestor trouxe os quadros de fls. 11/12 e 15/16 (Doc. Digital 247358/2017), a fim de demonstrar que nas fontes indicadas nos Decretos do Poder Executivo (fls. 171/194 do Doc. Digital 247358/2017) para abertura dos créditos suplementares no montante de R\$ 33.833.285,70, ocorreram excessos de arrecadação de R\$ 26.922.027,25 e de R\$ 6.911.258,45, resultantes, respectivamente, das diferenças acumuladas mês a mês entre o que fora previsto e o que veio a ser realizado, e da tendência apurada na análise do comportamento da receita em 2015, em comparação com a efetivamente arrecadada até determinando período de 2016, mediante aplicação de uma margem prudencial de 20% sobre o valor da apuração.

144. No Relatório Técnico de Análise de Defesa (Doc. Digital 273551/2017), a equipe técnica sugeriu a manutenção da irregularidade, sob o argumento de que o quadro do superávit/déficit financeiro anexo ao Balanço Patrimonial de 2015, encaminhado a este Tribunal pela Administração Municipal via Sistema APLIC, evidencia a abertura de créditos



adicionais por superávit financeiro no montante de R\$ 2.723.506,48, sem recurso correspondente para cobri-lo .

145. Nesse ponto, a equipe técnica reforça, que segundo a Resolução Normativa 036/2012-TCE/MT, conjugada com a Orientação Normativa nº 04/2016, do Comitê Técnico deste Tribunal, a apreciação das contas anuais de governo se baseia exclusivamente nas informações encaminhadas eletronicamente pelo sistema APLIC, ressalvados os casos impeditivos em que a municipalidade não encaminhar a integralidade das cargas mensais ou até mesmo deixar de prestar contas.
146. Acrescenta que mesmo se a análise não fosse lastreada exclusivamente pelas informações constantes do Sistema APLIC, à documentação apresentada pela defesa do ex-gestor não seria capaz de afastar a falha em questão, uma vez que não fora trazido aos autos, cópia dos extratos bancários do mês de dezembro/2015, com vistas a evidenciar os saldos das contas vinculadas as fontes que apresentaram insuficiência de recursos no quadro do superávit/déficit financeiro anexo ao Balanço Patrimonial de 2015. Além disso, o Boletim Diário de Tesouraria do dia 31/12/2015 (fls. 196/210 do Doc. Digital 247358/2017) deixou de ser assinado.
147. Ao concluir sua manifestação, a equipe técnica consignou que na comparação entre os créditos adicionais abertos por conta de excesso de arrecadação e as respectivas fontes de recursos indicadas para as aberturas, restou sem cobertura financeira o montante de R\$ 12.866.656,44, de acordo com as informações constantes da fls. 132/144 do Relatório Preliminar de Auditoria.
148. O Ministério Público de Contas manifestou na mesma linha de raciocínio da equipe técnica.
149. Destaco de início, que a Constituição da República de 1988 e a Lei 4.320/64 trouxeram a previsão de alguns instrumentos e mecanismos para a adaptação do orçamento às mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.
150. Entre os mecanismos à disposição no ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário, estão os créditos adicionais, previstos no art. 166 da CR, os quais se dividem

em três espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, cujos conceitos estão claramente dispostos nos incisos do art. 41 da Lei n. 4.320/64.

a) Créditos adicionais suplementares são os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária (art. 41, I, da Lei nº 4.320/64). São créditos que possuem relação direta com o orçamento, já que suplementam dotações existentes na lei orçamentária anual. Portanto, a abertura de créditos suplementares significa a existência de uma dotação orçamentária (despesa) estabelecida na LOA, porém, insuficiente para atender a despesa planejada.

b) Os créditos adicionais especiais são destinados a atender despesas para as quais não haja dotação ou categoria de programação orçamentária específica na LOA (art. 41, inciso II, da Lei nº 4.320/64). Visam a atender despesas novas, não previstas na lei orçamentária anual, mas que surgiram durante a execução do orçamento. Essa situação pode ocorrer em função de erros de planejamento (não inclusão da despesa na LOA) ou de novas despesas surgidas durante a execução orçamentária.

c) Créditos adicionais extraordinários destinam-se a atender somente despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º da CF e art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64). Com base no princípio da reserva legal, a exceção dos créditos adicionais extraordinários, os especiais e suplementares serão autorizados por lei, e abertos por Medida Provisória ou Decretos, mediante exposição de justificativa e existência de recursos disponíveis.

147. Em se tratando de crédito suplementar, a autorização para sua abertura pode constar da própria LOA, nos termos do art. 165, § 8º, da CR, e dos artigos 7º, I e 43 da Lei 4320/64.

148. Para melhor compreensão, trago à colação o teor do § 8º do art. 165 e do inciso V do art. 167, ambos da da CR, e dos artigos 7º, I; 42; 43; 44 e 46 da Lei 4320/64:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 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.

Art. 167. São vedados:

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

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.



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.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

149. Anoto de acordo com precedente deste Tribunal,¹ ser permitido a alteração da Lei Orçamentária por outra lei ordinária, para modificar o percentual autorizado para abertura de crédito suplementar, desde que observados os preceitos do sistema orçamentário previstos nos artigos 165 a 169 da CR, com destaque para a vedação de concessão ou utilização de créditos ilimitados contida no art. 167, VII da CR², a fim de se evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e garantir a gestão fiscal responsável, conforme prescreve o § 1º do art. 1º da LRF³.

150. Seguindo nesta linha de raciocínio, resalto que viola os incisos II⁴ e V⁵ do art. 167 da CR, a abertura de créditos adicionais suplementares, quando já ultrapassado o limite estabelecido na LOA, e inexistir lei específica posterior que tenha ampliado o percentual estabelecido na peça orçamentária.

151. Na hipótese de ser editada lei ordinária ampliando o percentual previsto na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares, a mesma não poderá retroagir para respaldar créditos suplementares abertos antes da sua edição e em montante superior ao limite estabelecido na LOA, tendo em vista o disposto no art. 167, incisos II e V, da CR.

152. Nos termos do § 3º do art. 43 da Lei 4320/64, são considerados como fontes de recursos dos créditos especiais e suplementares, desde que não comprometidos: o

¹PROCESSO Nº : 14.789-3/2006. INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE CONFRESA/MT. ASSUNTO : CONSULTA. RELATOR: VALTER ALBANO DA SILVA.

²Art. 167. São vedados: VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

³Art. 1ºEsta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#). § 1ºA 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.

⁴Art. 167. São vedados:II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

⁵Art. 167. São vedados:V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, encerrado em 31/12 (art. 43, § 1º, inciso I); os provenientes de excesso de arrecadação (art. 43, § 1º, inciso II); os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei (art. 43, § 1º, inciso III); o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las (art. 43, § 1º, inciso IV); os resultantes da reserva para contingências, estabelecido na LOA (art. 5º, inciso III, alínea b, da LRF).

153. Como no caso em concreto os créditos adicionais suplementares foram abertos por conta de superávit financeiro do exercício anterior e de excesso de arrecadação, restrinjo-me a tecer comentários apenas a estas fontes de recursos.
154. Dito isso, tem-se que o superávit financeiro corresponde a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no balanço patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas (§ 2º do art. 43 da Lei 4320/64).
155. O parágrafo 1º do artigo 105 da Lei 4.320/64, define que o ativo financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numéricos. Já o passivo financeiro, de acordo com o parágrafo 3º do mesmo artigo, compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária.
156. De outro norte, entende-se por excesso de arrecadação, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.
157. Particularmente com relação ao excesso de arrecadação apurado mediante a tendência do exercício, acentuo abalizado manifestação proferida pela consultoria técnica deste Tribunal na Resolução de Consulta 26/2015⁶, ao pontuar que:

“A apuração dos valores baseados na “tendência do exercício” deve ser precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração os possíveis riscos capazes de afetar os resultados pretendidos. Acrescente-se, ainda, a necessidade

⁶Processo 165417/2015-ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS. CRÉDITO ADICIONAL. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.

de um acompanhamento mensal pelo gestor público, com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão se concretizando ao longo do exercício, e se as fontes de recursos nas quais foram apurados excessos de arrecadação mensais, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários, pois, caso contrário, serão necessárias medidas de ajuste e de limitação de despesas que evitem um desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas”.

158. Importante ressaltar à luz do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que *“os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*.

159. Desse modo, quando da utilização de qualquer das fontes de recursos dos incisos do § 1º da Lei 4320/64 para abertura de crédito adicional, deve-se observar se há previsão constitucional ou legal que vincule os recursos à finalidade específica, hipótese na qual a respectiva fonte de recursos somente poderá ser utilizada para abertura de crédito adicional que atenda ao objeto de sua vinculação. Nesse sentido:

Planejamento. LOA. Alteração. Crédito adicional. Fonte de recursos. Possibilidade de se indicar o excesso de arrecadação em fonte vinculada, ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada. Para abertura de crédito adicional, poderá ser indicado como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação vinculada, não previstos ou subestimados no orçamento. Isso pode ser realizado ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada, desde que atenda ao objeto da vinculação e se adotem as providências para a garantia do equilíbrio financeiro. (TCE-MT. Acórdão TP nº 3.145/2006).

Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação. A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da LRF. (Estado de Mato Grosso. Contas Anuais de Governo de 2014. Relator Conselheiro Antônio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015 – TP. Enunciado extraído do Boletim de Jurisprudência de Junho/2015).

160. Feitas essas considerações, convirjo com a equipe técnica pela manutenção do apontamento da subitem 1.1 da irregularidade 1, divergindo, porém, quanto ao do subitem 1.2, pelos seguintes motivos:

161. O quadro do superávit/déficit financeiro anexo ao Balanço Patrimonial de 2015, enviado via Sistema APLIC a este Tribunal, de fato, evidencia ausência de recursos disponíveis nas fontes 112, 114, 115, 117, 118, 119, 121 e 129, utilizadas para as aberturas de créditos adicionais suplementares por conta de superávit financeiro de exercício anterior.



162. Não há dúvidas de que tal ocorrência contribuiu para que restasse sem cobertura financeira o valor de R\$ 2.723.506,48, correspondente à diferença entre os créditos suplementares abertos de R\$ 32.457.718,06, e o superávit financeiro do exercício anterior efetivamente apurado de R\$ 29.734.211,58 (apontamento do subitem 1.1 da irregularidade 1).
163. Além do mais, diferentemente do que entende a defesa do ex-gestor, a simples alegação da existência de saldos nas contas das citadas fontes e que sequer restou comprovada por meio de extratos bancários, não se afigura hábil para evidenciar a existência de superávit financeiro do exercício anterior, o qual como já mencionado, é apurado a partir do resultado da diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no balanço patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, nos termos do disposto no inciso I do art. 43, c/c § 2º, e §§ 1º e 3º do art. 105, ambos da Lei 4320/64.
164. Como bem destacou o Conselheiro Antônio Joaquim no voto condutor do Parecer Prévio 108/2015 (Processo 3603-0/2014⁷), *“no caso do superávit financeiro, ao contrário da abertura via excesso de arrecadação, não há espaço para estimativas ou projeções. De acordo com o artigo 43 da Lei 4.320/64, o superávit deve ser apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, sendo assim, é baseado em uma informação preexistente, consolidada, não submissa a inferências”*.
165. Por outro lado, quanto à abertura de créditos suplementares no montante de suplementares no montante de R\$ 33.833.285,70, por conta de excesso de arrecadação, entendo plausíveis os argumentos e documentos apresentados pela defesa do ex-gestor (fls. 171/210 do Doc. Digital 247358/2017), pois a equipe técnica de auditoria deveria ter considerado à luz do § 3º do art. 43 da Lei 4320/64, não só o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, correspondente à R\$ 26.922.027,25, como também o valor de R\$ 6.911.258,45, referente à tendência apurada na análise do comportamento da receita em 2015, em comparação com a efetivamente arrecadada até determinando período de 2016, mediante aplicação de uma margem prudencial de 20% sobre o valor da apuração, metodologia esta perfeitamente amoldada as diretrizes constantes da Resolução de Consulta 26/2015, deste Tribunal.

⁷Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Sinop, referente ao exercício de 2014

166. **Sendo assim, mantenho, parcialmente, a irregularidade 1**, ponderando com base no disposto no art. 189 do RITCE/MT, c/c § 2º do art. 3º da Resolução Normativa 17/2016, e, mais especificamente, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como instrumentos interpretativo das normas, no caso, os artigos 167, incisos II e V da CR, e 43 da Lei 4320/64, que a falha em questão não é capaz de influir negativamente no mérito dessas contas de governo, posto que os créditos suplementares abertos no montante de R\$ 2.723.506,48, sem recursos correspondentes, em que pese tratar de grave afronta à dispositivos normativos constitucionais e infraconstitucionais, não implicou em desvirtuamento da programação orçamentária, nem em desequilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas, representando 0,84% do total das despesas realizadas no exercício de 2016.
167. Determino que o atual Chefe do Poder Executivo, observe e cumpra a rigor as regras previstas para abertura de créditos adicionais, especialmente as dos artigos 165 a 169 da da Constituição da República, e dos artigos 7º, inciso I, 42 e 43 da Lei no 4.320/64, a fim de evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e, conseqüentemente, o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.
168. No que diz respeito a suposta realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato que implicaram em indisponibilidades financeiras nas fontes 170 (R\$ 31.443,83) e 190 (R\$ 2.167.882,82), em afronta a regra contida no art. 42, caput e parágrafo único, da LRF⁸, destaco que apesar do equívoco da equipe técnica ao se excluir da apuração sobre eventual inobservância do citado dispositivo normativo, os restos a pagar não processados inscritos a partir de 01/05, em contrariedade a metodologia estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional⁹, ainda assim, a irregularidade apontada pelo MPC não poderia ser mantida por dois motivos:

⁸Art. 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.

⁹De acordo com as Orientações Técnicas da STN, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa “*visa a dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas e possibilita a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, pelo confronto da coluna dos RP empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação. O limite de inscrição dos restos a pagar não processados, no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos. A disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados permite que se avalie a inscrição em RP não processados também de forma individualizada.* http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8

169. Primeiro, porque se levada a efeito tal irregularidade neste momento processual, restaria violado o “princípio da não surpresa” presente nos artigos 9º e 10 do CPC/2015¹⁰, derivado dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o ex-gestor não fora citado para manifestar-se a respeito.
170. Segundo, porque após pesquisas no Sistema CONTROL-P, constatei que os restos a pagar processados e não processados inscritos nos dois últimos quadrimestres do mandato nas fontes 117 e 190, referem-se à despesas contraídas até 30/04, anterior ao período de vedação do art. 42, caput e parágrafo único, da LRF, não podendo, portanto, serem consideradas para lastrear a imputação de que tais obrigações causaram as indisponibilidades financeiras detectadas nas citadas fontes de recursos.
171. Como já assentado em outros julgados, para os fins de se imputar responsabilidade ao gestor pela inobservância do disposto **no art. 42, caput e parágrafo único, da LRF**, entendo com base na Orientação Técnica da STN¹¹, que deve ser apurado se eventuais indisponibilidades financeiras identificadas em determinadas fontes de recursos, ocorreram ou foram agravadas, por conta de despesas inscritas em restos a pagar processados e não processados nos dois últimos quadrimestres do mandato da autoridade política em questão, não sendo certo atribuir-lhe responsabilização pelo descumprimento do citado dispositivo normativo, acaso as insuficiências de recursos apuradas tenham sido decorrentes de obrigações contraídas em exercícios anteriores e/ou realizadas até 30/04 do exercício financeiro em análise.
172. De certo que as indisponibilidades financeiras constatadas nas 17 (R\$ 31.443,83) e 190 (R\$ 2.167.882,82), foram, na verdade, causadas por despesas realizadas antes dos dois últimos quadrimestres do mandato, fato que afasta a imputação de responsabilização por violação da regra do **art. 42, caput e parágrafo único, da LRF**.

¹⁰Art. 9º do CPC/2015. “Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida”. Art. 10 do CPC/2015. “O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”.

¹¹De acordo com as Orientações Técnicas da STN, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa “visa a dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas e possibilita a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, pelo confronto da coluna dos RP empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação. O limite de inscrição dos restos a pagar não processados, no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos. A disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados permite que se avalie a inscrição em RP não processados também de forma individualizada. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8



VI – DO CONTEXTO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2016:

173. Entendo que a irregularidade 1, ainda que mantida parcialmente por evidenciar no apontamento do subitem 1.1, o descumprimento dos artigos 167, incisos II e V da CR, e 43 da Lei 4320/64, **não conduz, por si só, a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação dessas contas anuais de governo**, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como instrumentos interpretativo das normas, no caso, os artigos 167, incisos II e V da CR, e 43 da Lei 4320/64, fundamentada, no caso concreto, na ponderação levada à efeito na análise da citada falha, assim como no contexto do Balanço Geral Anual de 2016, em que restou demonstrado o superávit orçamentário do Município equivalente a 11,76% da receita; a suficiência financeira para honrar compromissos de curto prazo, correspondente à R\$ 3,35 para cada um R\$ 1,00 de obrigação, e o cumprimento dos imperativos constitucionais e legais relativos aos repasses para o Poder Legislativo, e aos investimentos na saúde, educação e remuneração dos profissionais do Magistério.
174. Além do mais, analisando o ranking estadual de gestão fiscal, em que são avaliados os 141 municípios, criado por este Tribunal para avaliar o grau de qualidade da gestão fiscal, verifico que **Sinop** obteve nas duas últimas avaliações conceito “**A**” - **Gestão de Excelência**.
175. Sendo assim, convergindo com o MPC, **entendo que a emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação** das contas anuais de governo de Sinop, relativo ao exercício de 2016, **é medida que se impõe**.
176. Por fim, ressalto a necessidade de desenvolvimento e aperfeiçoamento das Políticas Públicas relativamente a alguns dos indicadores avaliados na Saúde e da Educação, os quais se encontram abaixo das médias nacional, estadual e em relação ao próprio desempenho do Município no exercício anterior.

VOTO

177. Diante do exposto, **acolho** o Parecer Ministerial **5681/2017**, do Procurador de Contas **Alisson Carvalho de Alencar**, e com fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inc. I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio



Favorável à Aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura de **SINOP**, exercício de 2016, gestão do Sr. **Juarez Alves da Costa**, tendo como corresponsável a contadora, Sra. **Cláudia Neumann de Almeida**, inscrita no Conselho Regional de Contabilidade (CRC-MT) sob o número 13704.

178. **Voto**, ainda, no sentido de determinar ao atual chefe do Poder Executivo Municipal, que observe e cumpra a rigor as regras previstas para abertura de créditos adicionais, especialmente as dos artigos 165 a 169 da Constituição da República, e dos artigos 7º, inciso I, 42 e 43 da Lei 4.320/64, a fim de evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e, conseqüentemente, o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.
179. **Voto**, também, por recomendar à atual autoridade política gestora do Poder Executivo Municipal, que elabore Planejamento Estratégico com definição de metas, estratégias, iniciativas, projetos e ações que visem aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de educação e saúde, a fim de reverter as avaliações negativas dos resultados dos indicadores que apresentaram piora nas médias nacional e estadual, e, em relação ao próprio desempenho demonstrado em 2015, as quais deverão ser devidamente comprovadas na apreciação das contas de governo do exercício de 2017 do Município.
180. Cumpre-me ressaltar, que a manifestação ora exarada baseia-se exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2016 (§ 3º do art. 176 do RITCE/MT).
181. Por fim, **submeto** à apreciação deste Tribunal Pleno, a anexa Minuta de Parecer Prévio para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.
182. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 07 de novembro de 2017.

(assinatura digital)
Conselheiro interino MOISÉS MACIEL
Relator