



PROCESSO Nº : 8.422-0/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE TERRA NOVA DO NORTE
GESTOR : MILTON JOSE TONIAZZO
RELATOR : CONSELHEIRA-SUBSTITUTA JAQUELINE JACOBSEN

PARECER Nº 4.463/2017

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. PREFEITURA MUNICIPAL DE TERRA NOVA DO NORTE. APONTAMENTOS REFERENTES À REPASSE EM ATRASO AO PODER LEGISLATIVO, CONTRATAÇÃO DE DESPESA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM CORRESPONDENTE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA, DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR SEM INDICAÇÃO DE FATO MOTIVADOR, DÉFICIT FINANCEIRO E ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR SEM INDICAÇÃO DE ANULAÇÃO DE RECURSOS. MANIFESTAÇÃO PELO SANEAMENTO DOS ITENS 2, 3 E 4 E EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das contas anuais de governo da **Prefeitura de Terra Nova do Norte**, referentes ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do gestor **Sr. Milton José Toniazzo**.

2. O Processo nº 132748/2017, **apenso a estes autos**, se refere ao envio de documentação referente as Contas Anuais de Governo pelo gestor da unidade jurisdicionada para análise e subsídio da presente conta de governo por parte da equipe técnica deste Tribunal de Contas¹.

¹ Doc. Digital nº 153950/2017.



3. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal; artigos 47 e 210 da Constituição Estadual, artigos 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).
4. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em vigor.
5. Consta do Relatório Técnico² que a auditoria foi realizada no período de 12/06/2017 a 23/06/2017, em atendimento à Ordem de Serviço nº 6944/2017, na sede deste Tribunal de Contas, com base nas normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública e critérios previstos na legislação vigente, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.
6. Ao final, a equipe técnica opinou pela citação do Gestor, Sr. Milton José Toniazzo, para prestar esclarecimentos sobre as seguintes **irregularidades** constantes do Relatório de Auditoria das contas anuais de governo:

MILTON JOSE TONIAZZO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
01/01/2016 a 31/12/2016

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

1.1) O repasse financeiro do Poder Executivo para o Poder Legislativo foi efetivado com atraso, após o dia 20, nos meses de março, setembro e outubro de 2016. - Tópico - 7. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

**2) DA01 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_01.
Contração de obrigação de despesa nos dois últimos**

2 Documento digital nº 218929/2017.



quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).

2.1) O Município de Terra Nova do Norte apresentou indisponibilidade financeira no total de R\$ 6.165.094,77 para pagamento de suas obrigações, descumprindo com o previsto no art. 42, caput e parágrafo único da LRF. - Tópico - 5.3.1. Restos a pagar

3) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVISSIMA_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

3.1) Ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 32.609,01, sem a adoção das medidas previstas na legislação. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

4) DB03 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_03. Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal; art. 3º, caput da Resolução Normativa TCE nº 11/2009).

4.1) Foram cancelados, no exercício de 2016, o montante de R\$ 1.653.177,69 de restos a pagar processados sem indicação de fato motivador. - Tópico - 5.3.1.2. Quociente de inscrição de restos a pagar

5) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

5.1) O município de Terra Nova do Norte apresentou ativo financeiro menor que o passivo financeiro (déficit financeiro de R\$ 2.098.005,03 no exercício de 2016), descumprindo com o previsto nos arts. 47 e 48, b, da Lei nº 4320/64 e no art. 1º, § 1º, da LRF. - Tópico - 5.4.1. Situação financeira - Quociente da Situação Financeira (QSF) - Exceto RPPS

6) 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).

6.1) Não houve a indicação da anulação de recursos para abertura de crédito suplementar no total de R\$ 48.613,00. Não houve excesso de arrecadação para abertura de crédito especial no total de R\$ 55.000,00. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

7. O gestor foi **citado** para tomar conhecimento da análise realizada na prestação de Contas de Governo e apresentar defesa (Ofício 918/2017³), tendo

3 Documento Digital nº 220637/2017.



apresentado suas alegações a fim de afastar as irregularidades apontadas⁴.

8. A Equipe Técnica, por meio de Relatório Técnico de Defesa⁵, analisou os argumentos do defendente e consignou pelo **saneamento dos subitens 3.1 (DA02) e 4.1 (DB03)**.

9. Posteriormente, o gestor foi notificado para apresentar alegações finais⁶, tendo apresentado suas alegações no prazo estabelecido⁷.

10. Vieram os autos para manifestação ministerial.

11. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

12. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º), aspectos pelos quais se guiará o *parquet* na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁸:

“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.

4 Documento Digital nº 246335/2017.

5 Documento Digital nº 254083/2017.

6 Documento Digital nº 254140/2017.

7 Documento Digital nº 260390/2017.

8 - ROMS n. 11.060 GO.



49, IX da CF/88).”

13. Na espécie, as contas de governo do Município de Terra Nova do Norte, exercício 2016, reclamam a emissão de **parecer prévio favorável**, em razão dos argumentos expostos na sequência.

2.1. Análise das Contas de Governo.

14. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura de Terra Nova do Norte, referentes aos exercícios de **2012 a 2015**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.

15. Para análise das contas de governo do exercício de 2016, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa nº 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial.

16. As peças orçamentárias do Município de Terra Nova do Norte foram:

- PPA, conforme Lei nº 1.118/2013 (quadriênio 2014 a 2017);
- LDO, instituída pela Lei nº 1.235/2015;
- LOA, disposta na Lei nº 1.237/2015

17. A LOA do município estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 35.000.000,00**, sendo que, depois de alterações realizadas por meio de créditos adicionais, alcançou **R\$ 35.056.367,00**.

18. Por outro lado, a Secex, no **Relatório Técnico Preliminar**⁹, apontou que houve a abertura de créditos adicionais suplementares por conta de recurso inexistente de excesso de arrecadação (**irregularidade FB03 – item 6**):

⁹ Documento Digital nº 172342/2016.



6) 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).

6.1) Não houve a indicação da anulação de recursos para abertura de crédito suplementar no total de R\$ 48.613,00. Não houve excesso de arrecadação para abertura de crédito especial no total de R\$ 55.000,00.
- Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

19. A Secex aponta que as dotações suplementadas pelo Decreto nº 14/2016, de 01/04/2016, superaram as dotações anuladas no valor total de R\$ 48.613,00, não tendo sido indicados os recursos que deram suporte para a suplementação em questão.

20. Relata também que a Lei Municipal nº 1.254/2016, indicou o excesso de arrecadação de R\$ 55.000,00 como fonte de recurso, porém o município de Terra Nova do Norte apresentou déficit de arrecadação, no total de R\$ 1.363.888,46.

21. Em sede de **defesa**, o gestor, após discorrer acerca do conceito de excesso de arrecadação, afirma que o decreto municipal editado respeitou, de forma individualizada, o valor do excesso apurado em cada fonte de recursos, demonstrando que o excesso foi superior ao valor de R\$ 55.000,00 suplementados.

22. Defende que o crédito especial de R\$ 55.000,00 teve como origem a fonte 0.1.14.000057, com previsão na Portaria nº 008/2016/GBSES, o que demonstra que foram obedecidas as regras estabelecidas pela Lei nº 4.320/64.

23. Após analisar a defesa, a **Secex** concluiu que o gestor conseguiu demonstrar apenas a origem do excesso de arrecadação de R\$ 55.000,00, não tendo indicado as dotações anuladas para dar suporte ao crédito suplementar de R\$ 48.613,00.

24. Considerando que a defesa demonstrou o cumprimento de apenas parte da abertura do crédito adicional, a Secex opinou pela **manutenção parcial** da



irregularidade.

25. Em sede de **alegações finais**, a defesa repete os argumentos anteriormente apresentados, acrescentando um julgamento do TCE/MT no qual sanou a irregularidade de abertura de crédito mediante uso de recursos de excesso de arrecadação.

26. **Passa-se a análise ministerial.**

27. O art. 167, II e V, da Constituição da República e o art. 43 da Lei nº 4.320/1964 dispõem que a **existência de recursos disponíveis** é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.

28. A Secex identificou duas aberturas de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes:

(1) Abertura de crédito suplementar no total de R\$ 48.613,00 sem indicação da anulação de recursos;

(2) Abertura de crédito especial no total de R\$ 55.000,00 sem excesso de arrecadação;

29. Em sede de defesa, porém, conforme apontou a Secex, o gestor trouxe fundamento para justificar apenas a abertura do crédito especial de R\$ 55.000,00, deixando de apresentar qualquer argumento com relação a ausência de indicação de anulação de recursos para abertura do crédito suplementar de R\$ 48.613,00.

30. Com relação ao crédito especial, demonstrou que os R\$ 55.000,00 teve como origem o excesso de arrecadação da Função Saúde, constantes na Portaria nº 008/2016/GBSES, responsável por criar um incentivo financeiro adicional aos municípios. Sendo assim, em consonância com a Secex, considera-se **sanado o apontamento com relação ao crédito especial aberto pela Lei Municipal nº**



1.254/2016.

31. Porém, com relação aos créditos suplementares no valor de R\$ 48.613,00, a defesa não trouxe aos autos quais recursos foram objeto de anulação para dar suporte a esse crédito adicional.

32. Assim, tem-se que o Decreto nº 14/2016¹⁰, de 01/04/2016 realizou a abertura de **R\$ 319.561,00 de crédito suplementar** (total geral das dotações orçamentárias previstas no art. 1º), enquanto indicou como contrapartida a anulação de despesa no total de **R\$ 270.948,00** (total geral das dotações orçamentárias previstas no art. 2º).

33. Portanto, o crédito suplementar superou as dotações anuladas no valor total de R\$ 48.613,00.

34. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção parcial da irregularidade FB03 (item 6)**, tendo em vista que houve a abertura de R\$ 48.613,00 sem o correspondente recurso disponível, descumprindo o disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei nº 4.320/64.

35. Sendo assim, o **Ministério Público de Contas** sugere **expedição de recomendação** ao **Legislativo Municipal**, quando do julgamento das referidas contas, **para que determine ao Chefe do Executivo** que cumpra a rigo as regras previstas no art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei nº 4.320/64, indicando os recursos disponíveis para fazer frente ao crédito adicional, sempre precedido de exposição justificativa.

2.2.1. Execução orçamentária.

36. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes

10 Íntegra do Decreto nº 14/2016 no **Apêndice A do Relatório Preliminar** – Doc. Digital nº 218929/2017 – páginas 96 a 99.



informações:

Quociente de arrecadação da receita – Exceto intraorçamentária – 0,959	
Valor previsto: R\$ 34.030.000,00	Valor arrecadado: R\$ 32.666.111,54

Quociente de realização da despesa – Exceto intraorçamentária – 0,957	
Despesa autorizada: R\$ 33.678.481,00 (previsão atualizada)	Despesa realizada: R\$ 32.233.529,01

37. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o **Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO)** de **0,998¹¹**, o qual sinaliza a ocorrência de **déficit orçamentário de execução**:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 0,998	
Receita arrecadada consolidada ajustada: R\$ 30.081.546,05	Despesa empenhada consolidada ajustada: R\$ 30.114.155,06

38. Em razão do resultado da execução orçamentária, inicialmente a Equipe Técnica apontou como irregularidade a ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 32.609,01, tendo em vista que a receita arrecadada é menor do que a despesa realizada (**irregularidade DA02 – item 03**):

3) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVISSIMA_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

3.1) Ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 32.609,01, sem a adoção das medidas previstas na legislação. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

39. Notificado para apresentar **defesa** sobre a irregularidade identificada, o gestor, Sr. Milton José Toniazzo, afirma que o déficit orçamentário foi ocasionado pela

¹¹ Total Geral Receita Arrecadado / Despesa consolidada empenhada – Considera os valores da Receita e Despesa Orçamentárias ajustados conforme entendimento da Resolução Normativa TCE/MT nº 43/2013.



frustração de repasses previstos, sendo que o município deixou de receber R\$ 106.250,20 relativos ao Fundo Nacional de Saúde.

40. Tendo em vista que o déficit orçamentário decorreu da ausência de repasse de recursos, a defesa requer o afastamento da irregularidade, nos termos do que vem decidindo o TCE/MT.

41. Analisando os argumentos da defesa, a **Secex** opinou pela **desconsideração** da irregularidade.

42. **Assiste razão à defesa e à Secex.**

43. O resultado da execução orçamentária é obtido através da análise da receita orçamentária arrecadada em contrapartida à despesa orçamentária empenhada. No caso dos autos, ao analisar os balanços da Prefeitura de Terra Nova do Norte, verificou-se que o município incorreu em déficit de R\$ 32.609,01.

44. Ocorre que, de acordo com o demonstrado pela defesa, o déficit apontado ocorreu em razão da ausência de transferências legais do Fundo Nacional de Saúde, incorrendo em uma frustração de receita no valor de R\$ 106.250,20.

45. Visando comprovar suas alegações, a defesa elaborou a tabela a seguir demonstrando que o Fundo Nacional de Saúde efetuou o repasse dos R\$ 106.250,20 apenas em 2017, apesar de se referir à competência de 2016. Veja-se:



PLANILHA EXTRAIDA DA PÁGINA DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE

Ano	UF/MUNICIPIO	Bloco	Competencia/Ano	No OB	Data OB	Conta OB	Valor Liquidado
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	VIGILANCIA EM SAUDE	12 de 12/2016	800633	05/01/2017	0000134104	R\$ 8.091,66
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	ATENCAO BASICA	12 de 1/2016	801993	31/01/2017	0000134074	R\$ 34.678,80
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	ATENCAO BASICA	12 de 12/2016	801988	31/01/2017	0000134074	R\$ 10.035,00
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	ATENCAO BASICA	12 de 12/2016	801992	31/01/2017	0000134074	R\$ 36.085,00
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	ATENCAO BASICA	12 de 12/2016	802046	31/01/2017	0000134074	R\$ 11.700,00
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	ATENCAO BASICA	12 de 1/2016	802120	31/01/2017	0000134074	R\$ 1.825,20
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	ATENCAO BASICA	12 de 12/2016	802514	01/02/2017	0000134074	R\$ 240,24
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	VIGILANCIA EM SAUDE	11 de 12/2016	803918	09/02/2017	0000134104	R\$ 222,76
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	VIGILANCIA EM SAUDE	12 de 1/2016	808064	03/03/2017	0000134104	R\$ 2.788,36
2017	MT/TERRA NOVA DO NORTE	VIGILANCIA EM SAUDE	12 de 1/2016	810535	15/03/2017	0000134104	R\$ 583,18
							106.250,20

46. De fato, em consulta ao site do Fundo Nacional de Saúde - FNS (<http://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>), verifica-se que o FNS deixou de repassar parte das transferências do exercício de 2016, tendo cumprido o compromisso apenas durante o exercício de 2017, motivo pelo qual o município de Terra Nova do Norte incorreu em déficit orçamentário em 2016.

47. Com relação a ocorrência de déficit orçamentário em decorrência de ausência de repasses aos entes federados, o TCE/MT possui entendimento de que tal situação afasta a responsabilidade do gestor, devendo ser desconsiderada a irregularidade. Nesse sentido dispõe o item 9 da **Orientação Normativa nº 04/2012**:

Regras e Diretrizes para a apuração do Resultado da Execução Orçamentária

(...)

9. Eventual déficit de execução orçamentária causado em decorrência de atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais e/ou voluntárias programadas para o exercício, por descumprimento de obrigação exclusiva do Ente repassador/concedente, **não será considerado irregularidade passível de penalização do gestor.**]

(destacamos)

48. Entendimento esse que vem sendo aplicado pela jurisprudência do TCE/MT, conforme publicação no Boletim de Jurisprudência, Edição Consolidada,



fevereiro a dezembro de 2016:

3.1) Contabilidade. Déficit de execução orçamentária. Atenuantes. São fatores atenuantes da irregularidade configurada pela existência de déficit de execução orçamentária:

a. o valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise;

b. **os atrasos ou não recebimento de repasses financeiros que estavam programados para o exercício e que serviram de fonte de recursos para empenho de despesas;**

c. o saldo patrimonial do exercício em análise superior ao do exercício anterior; e d. o saldo das disponibilidades financeiras do exercício em análise, suficiente para pagar as respectivas obrigações.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Acórdão nº 58/2015-SC. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. Processo nº 1.997-6/2014). - destacamos

49. Diante do exposto, considerando que ficou demonstrado que a Prefeitura Municipal de Terra Nova do Norte apenas incorreu em déficit orçamentário no valor de R\$ 32.609,01 em razão da ausência de repasses do Fundo Nacional de Saúde no valor de R\$ 106.250,20, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pelo **afastamento** da irregularidade apontada no **item 3 (DA02)**.

2.2.2. Restos a pagar.

50. Em relação ao **quociente de disponibilidade financeira (QDF)**, constata-se que houve insuficiente disponibilidade financeira (R\$ 4.775.254,18¹²) para fazer face aos pagamentos das obrigações de curto prazo (R\$ 6.577.890,11 em restos a pagar processados), vez que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há apenas **R\$ 0,725 de disponibilidade financeira**:

A	Disponibilidade Bruta - Exceto RPPS	R\$ 4.775.254,18
B	Obrigações Financeiras - Exceto RPPS	R\$ 5.151,52
D	Restos a Pagar não Processados - Exceto RPPS	R\$ 0,00
C	Restos a Pagar Processado - Exceto RPPS	R\$ 6.577.890,11
QDF	(A-B)/(C+D)	0,725

12 Disponibilidade bruta – exceto RPPS.



51. Diante da insuficiente disponibilidade financeira para cumprir com as despesas inscritas em restos a pagar, a Equipe Técnica apontou que houve contratação de obrigação de despesas nos 02 últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa (**irregularidade DA01 – item 2**):

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) O Município de Terra Nova do Norte apresentou indisponibilidade financeira no total de R\$ 6.165.094,77 para pagamento de suas obrigações, descumprindo com o previsto no art. 42, caput e parágrafo único da LRF. - Tópico - 5.3.1. Restos a pagar

52. De acordo com a Secex, a soma das obrigações contraídas nos exercícios anteriores, inclusive restos a pagar, e dos restos a pagar processados no exercício de 2016 foi superior a disponibilidade bruta financeira, incorrendo em indisponibilidade financeira de R\$ 6.165.094,77.

53. Em sede de **defesa**, o gestor argumenta que os dados apresentados no relatório técnico preliminar diverge dos demonstrativos contábeis encaminhados tempestivamente ao TCE/MT.

54. De acordo com a defesa, o Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante – Passivo Financeiro – demonstra que o saldo transferido para o exercício seguinte resultou no montante de R\$ 4.966.183,65, mesmo valor dos restos a pagar registrados.

55. O mesmo anexo demonstra ainda que o saldo conjugado das “Contas Restos a Pagar e Depósitos” possui registro no valor de R\$ 5.225.561,36.

56. Com base nesses dados, a defesa afirma ser impossível referendar um montante de R\$ 6.165.094,77 de “compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres, sem disponibilidade financeira”, aduzindo que a Equipe Técnica não se



resumiu a construir o achado com as despesas dos dois últimos quadrimestres.

57. De acordo com o manifestante, o cálculo correto do quociente de disponibilidade financeira seria considerar apenas R\$ 4.966.183,65 de restos a pagar processados, resultando em R\$ 0,961 de disponibilidade financeira para cada R\$ 1,00 de restos a pagar:

Cálculo apresentado pelo Manifestante:

A	Disponibilidade Bruta – Exceto RPPS	R\$ 4.775.254,18
B	Obrigações Financeiras – Exceto RPPS	R\$ 5.151,52
D	Restos a Pagar Não Processados – Excesso RPPS	R\$ 0,00
C	Restos a Pagar Processados – Exceto RPPS	R\$ 4.966.183,65
QDF	(A-B)/(C+D)	0,961

58. Diante do inexpressivo valor de déficit, suscita a aplicação do princípio da razoabilidade para afastar a irregularidade.

59. A **Secex** ressalta que os valores apontados foram descritos no Quadro 3.4 do Relatório Técnico Preliminar, no qual descreve que a indisponibilidade financeira apurada pela equipe técnica não abrangem apenas os restos a pagar, como busca alegar a defesa, mas também as demais obrigações contraídas pela Prefeitura de Terra Nova do Norte, considerando ainda as vinculações das fontes de recursos. Com base nesses argumentos, confirma o valor de R\$ 6.165.094,77 de indisponibilidade financeira e mantém a irregularidade DA01.

60. Em sede de **alegações finais**, a defesa reitera que existe um erro de cálculo por parte da equipe técnica, uma vez que não foram consideradas apenas as despesas dos dois últimos quadrimestres, mas sim valores de todo o exercício, sem detalhar quais as despesas auferidas no período proibitivo.



61. Ressalta, ademais, que ao analisar a irregularidade apontada no subitem 5.1 (DB99), a Equipe Técnica retificou o valor do déficit financeiro de R\$ 2.098.005,03 para a quantia de R\$ 444.827,34, tendo em vista que o déficit ocorreu devido ao cancelamento de restos a pagar processados motivado pela renegociação de dívidas previdenciárias, e requer a aplicação do princípio da razoabilidade.

62. **Passa-se a análise ministerial.**

63. O art. 42 da LRF **veda** ao gestor público, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

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

65. Em atenção ao objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a regra busca proibir a inscrição em restos a pagar sem cobertura financeira entre os meses de maio a dezembro do último ano do mandato, observando-se o princípio do equilíbrio orçamentário, exigindo dos gestores ação planejada e transparente, antecipando-se aos riscos e desvios no equilíbrio das contas públicas.

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

4.7.1. Inscrição dos Restos a Pagar

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

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



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

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

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

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

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

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

67. No caso em análise, necessário analisar quais valores foram incluídos no total de R\$ 6.165.094,77 apontados pela Secex como de indisponibilidade financeira para caracterizar a irregularidade DA01, além de determinar o período em que essas obrigações foram contraídas, uma vez que o art. 42, LRF, estabelece um intervalo específico, qual seja nos últimos dois quadrimestres do seu mandato.

68. A Secex esclarece, no item 5.3.1 do relatório técnico preliminar, que a equação considera obrigações contraídas nos exercícios anteriores, inclusive restos a pagar mais os restos a pagar processados do exercício, comparada à disponibilidade bruta, apresentando a seguinte tabela (página 19):



Os valores apresentados, resumidamente, pelo quadro foram:

Fonte/Descrição	Disponibilidade Bruta	Obrigações exercícios anteriores	Restos a pagar Processados do exercício	Indisponibilidade Financeira
00 - Recursos Ordinários	R\$ 31.079,27	R\$ 564.960,42	R\$ 1.325.024,04	-R\$ 1.858.905,19
01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-R\$ 12.365,20	R\$ 121.018,51	R\$ 142.170,95	-R\$ 275.554,66
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-R\$ 63.256,36	R\$ 896.711,78	R\$ 1.148.075,57	-R\$ 2.108.043,71
15 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	R\$ 21.426,12	R\$ 9.762,50	R\$ 33.267,21	-R\$ 21.603,59
1 8 - Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	R\$ 15.387,06	R\$ 450.358,37	R\$ 822.977,12	-R\$ 1.257.948,43
1 9 -				
Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educação Básica)	R\$ 5.889,39	R\$ 215.380,68	R\$ 433.547,90	-R\$ 643.039,19
TOTAL				-R\$ 6.165.094,77

69. Ocorre que, conforme aduz a defesa, a Secex considerou valores referente a todo o exercício, deixando de se ater aos dois últimos quadrimestres, como estabelece o art. 42, LRF. Ou seja, nem toda a obrigação contraída, ainda que sem disponibilidade financeira, pode ser considerada para fins do art. 42, LRF.

70. Apesar de o art. 42, LRF, não esclarecer o momento da ocorrência do fato gerador dessa obrigação, se limitando a vedar a contratação de “obrigação de despesa”, considerando se tratar de uma irregularidade gravíssima, capaz de configurar inclusive o crime de “assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura”, previsto no art. 359-C do Código Penal¹³, alia-se aqui ao entendimento de

13 Art. 359-C do Código Penal: Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo



que a obrigação de despesa considera-se realizada apenas quando efetivamente liquidada, e não quando contratada ou empenhada.

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

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

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

Se o critério adotado na esfera federal deixa a desejar do ponto de vista jurídico, sob o aspecto contábil ele também não é bom. Isso porque o regime contábil de apropriação da despesa pública é o da competência (LRF, art. 50, II), e sendo assim, a expressão obrigação de despesa deve se referir à despesa liquidada, e não à contratada.

(FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2014. Páginas 482 e 483) – destacamos.

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

exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)



73. A partir do exposto, verifica-se que a Secex deixou de apontar, de maneira detalhada, as obrigações incluídas, mês a mês, uma vez que não se tem as datas de liquidação das despesas ou mesmo referência dos empenhos para identificação da despesa, mas tão só os valores totais do exercício.

74. No entanto, da análise do Quadro 3.4 do relatório preliminar (página 68) elaborado pela Secex, a inscrição em restos a pagar processados do exercício foi inferior à disponibilidade bruta. Veja:

Fonte	Descrição	Ativo Financeiro (A)	Haveres (inclusive intra) (B)	Disponibilidade Bruta (C)= A-B	Restos processados e não processados de exercícios anteriores e demais obrigações financeiras independente da execução orçamentária (D)	(In)Disponibilidade líquida antes da inscrição de restos a pagar processados do exercício (E)=C-D	Restos a pagar Processados do exercício (F)	(In)Disponibilidade líquida para pagamento de restos a pagar não processados do exercício (G)=E-F	Restos a pagar não processados do exercício (H)	Indisponibilidade Financeira (I) Se G < H então I = G-H; Se não I = zero
23	Transferências de Convênios - Saúde	R\$ 1.160.376,16	R\$ 0,00	R\$ 1.160.376,16	R\$ 0,00	R\$ 1.160.376,16	R\$ 0,00	R\$ 1.160.376,16	R\$ 0,00	R\$ 0,00
24	Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	R\$ 2.701.201,03	R\$ 0,00	R\$ 2.701.201,03	R\$ 0,00	R\$ 2.701.201,03	R\$ 0,00	R\$ 2.701.201,03	R\$ 0,00	R\$ 0,00
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	R\$ 94.856,50	R\$ 0,00	R\$ 94.856,50	R\$ 0,00	R\$ 94.856,50	R\$ 0,00	R\$ 94.856,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB	R\$ 1.913,51	R\$ 0,00	R\$ 1.913,51	R\$ 0,00	R\$ 1.913,51	R\$ 0,00	R\$ 1.913,51	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		R\$ 4.775.254,18	R\$ 0,00	R\$ 4.775.254,18	R\$ 2.485.194,93	R\$ 2.290.059,25	R\$ 4.097.846,70	-R\$ 1.807.787,45	R\$ 0,00	

75. No caso, a Secex apontou como irregularidade a inscrição de restos a pagar processados de todo o exercício somada a despesas de exercícios anteriores, resultando em R\$ 6.165.094,77 sem respaldo financeiro. Contudo, tem-se que as obrigações de exercícios anteriores não devem ser considerados para fins do art. 42 LRF, por não se referir a obrigação contraída nos dois últimos quadrimestres, nem pode ser considerado todo o montante de restos a pagar processados do exercício, mas apenas aqueles referentes a despesas liquidadas no período



vedado.

76. Diante dos fundamentos expostos, considerando o que consta nos autos e considerando que o valor de inscrição em restos a pagar processados somou R\$ 4.097.846,70¹⁴, enquanto a disponibilidade bruta foi de R\$ 4.775.254,18, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pelo **afastamento da irregularidade DA01 (item 01)**, referente à contratação 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).

77. Por outro lado, considerando que o Quociente de Disponibilidade Financeira para pagamento de restos a pagar (processados e não processados) – QDF - demonstra que a gestão não garantiu recursos suficientes para fomentar os restos a pagar assumidos (item 5.3.1.1 do relatório preliminar), deve-se **recomendar** ao gestor que se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os Restos a Pagar, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, a exigir ações durante todo o exercício financeiro¹⁵, como a limitação de empenhos (art. 9º, LRF).

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

14 Quadro 3.4 - Disponibilidade para Pagamento de RP - 31/12/2016 - Poder Executivo (ART. 42 – LRF) – Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 218929/2017 - páginas 68 a 71.

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



79. Com relação ao **Quociente de inscrição de Restos a Pagar** (processados e não processados¹⁶), verifica-se que, durante o exercício de 2016, houve **inscrição de R\$ 4.103.750,87** enquanto a despesa empenhada totalizou R\$ 33.589.380,49.

80. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar R\$ 0,122.

81. **No tópico referente ao Quociente de inscrição de restos a pagar, a Secex apontou o cancelamento de R\$ 1.653.177,69 de restos a pagar processados sem indicação de fato motivador:**

4) DB03 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_03. Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal; art. 3º, caput da Resolução Normativa TCE nº 11/2009).

4.1) Foram cancelados, no exercício de 2016, o montante de R\$ 1.653.177,69 de restos a pagar processados sem indicação de fato motivador. - Tópico – 5.3.1.2. Quociente de inscrição de restos a pagar.

82. No detalhamento da irregularidade, a Secex elaborou o Quadro 3.1 demonstrando os cancelamentos em desacordo com o art. 103, parágrafo único, da Lei nº 4.320/64:

16 - 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 fluante. 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).



Exercício	Saldo anterior R\$	Movimento no exercício			Saldo para o exercício seguinte R\$
		Inscrição R\$	Baixa R\$		
			Por pagamento	Por cancelamento	
Restos a Pagar Não Processados					
Anteriores a 2015	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 47.785,29	R\$ 0,00	R\$ 12.218,21	R\$ 35.567,06	R\$ 0,02
2016	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total (A)	R\$ 47.785,29	R\$ 0,00	R\$ 12.218,21	R\$ 35.567,06	R\$ 0,02
Restos a Pagar Processados					
Anteriores a 2015	R\$ 623.468,21	R\$ 0,00	R\$ 84.787,43	R\$ 77.254,95	R\$ 461.425,83
2015	R\$ 3.517.107,98	R\$ 0,00	R\$ 1.575.745,37	R\$ 1.540.355,68	R\$ 401.006,93
2016	R\$ 0,00	R\$ 4.103.750,87	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.103.750,87
Total (B)	R\$ 4.140.576,19	R\$ 4.103.750,87	R\$ 1.660.532,80	R\$ 1.617.610,63	R\$ 4.966.183,63
Total (A+B)	R\$ 4.188.361,48	R\$ 4.103.750,87	R\$ 1.672.751,01	R\$ 1.653.177,69	R\$ 4.966.183,65

APLIC > Informes Mensais > Restos a Pagar > Execução dos Restos a Pagar. Neste quadro, os saldos dos Restos a Pagar Não Processados Liquidados no exercício e não pagos estão no grupo de controle dos Restos a Pagar Não Processados.

83. Ao apresentar **defesa**, o gestor sustenta que o cancelamento dos restos a pagar foi efetuado em razão de parcelamentos de valores devidos ao Regime Geral e Próprio de Previdência Social, mediante autorizações legislativas, citando as Leis Municipais nº 1.243/2016, 1.244/2016 e 1.258/2016, além dos Decretos nº 12/2016, 13/2016, 28/2016 e 56/2016.

84. Após analisar os argumentos da defesa, a **Secex** opinou pela desconsideração da irregularidade, tendo em vista que os cancelamentos tiveram como fato motivador a renegociação de dívida previdenciária com o INSS e o PREVITER.

85. Pois bem. Na linha do entendimento deste Tribunal de Contas, o cancelamento de restos a pagar processados é considerado irregular quando não indicada a devida motivação:

7.20) Despesa. Pagamento. Ordem cronológica. Cancelamento de restos a pagar.

1. Não compete ao Tribunal de Contas determinar ao gestor público o pagamento de créditos inadimplidos junto a terceiros, tendo em vista que a tutela de interesses privados compete ao Poder Judiciário, mas tem o dever legal de verificar se o inadimplemento implicou em preterição na ordem cronológica de pagamentos, em desobediência ao art. 5º da Lei nº 8.666/93.

2. **O cancelamento de restos a pagar processados, sem a devida**



motivação, é conduta irregular, sujeita às sanções previstas na Lei Complementar nº 269/2007.

(Boletim de Jurisprudência – edição consolidada fevereiro de 2014 a dezembro de 2016. Denúncia. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão nº 68/2016-SC. Julgado em 25/05/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/06/2016. Processo nº 24.567- 4/2015) – destacamos.

86. Conforme demonstrou a defesa através dos documentos apresentados, a Prefeitura Municipal de Terra Nova do Norte cancelou os restos a pagar com base em autorizações legislativas referente ao parcelamento de dívidas previdenciárias do município (Leis Municipais nº 1.243/2016, 1.244/2016 e 1.258/2016, além dos Decretos nº 12/2016, 13/2016, 28/2016 e 56/2016).

87. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pelo **saneamento da irregularidade DB03 (item 4)**, uma vez que houve comprovação do fato motivador para o cancelamento dos restos a pagar processados.

2.2.3. Situação financeira.

88. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14 da Lei nº 4.320/64) revela que houve **déficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a menor do ativo financeiro (R\$ 4.775.254,18) em relação ao passivo financeiro (R\$ 5.220.081,52). O **Quociente da Situação Financeira (QSF)** resultou no índice **0,914**.

89. Diante do resultado da situação financeira, a Equipe Técnica apontou a existência de déficit financeiro decorrente do confronto de receitas arrecadadas e despesas pagas no valor de R\$ 444.827,34.

90. O quadro 4.5¹⁷ do Anexo 4 (Dívida) do relatório preliminar de contas de governo detalha a situação de déficit financeiro apontado:

17 Página 24 do Relatório Preliminar – Doc. Digital nº 218929/2017.



Quadro 4.5 - Superávit/Déficit Financeiro - Total - Exceto RPPS

DESCRIÇÃO	PODER EXECUTIVO - EXCETO RPPS	PODER LEGISLATIVO	TOTAL
ATIVO FINANCEIRO	R\$ 4.775.254,18	R\$ 0,00	R\$ 4.775.254,18
PASSIVO FINANCEIRO	R\$ 5.220.081,52	R\$ 0,00	R\$ 5.220.081,52
SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO	-R\$ 444.827,34	R\$ 0,00	-R\$ 444.827,34

Quadro: Quociente da Situação Financeira por Fonte (QSF) - Exceto RPPS

Fonte: Relatório Técnico Preliminar – página 24 – Doc. Digital nº 218929/2017.

91. A Secex acrescenta ao déficit financeiro o montante de R\$ 1.653.177,69, referente aos cancelamentos indevidos de restos a pagar processados, totalizando R\$ 2.098.005,03 de déficit financeiro em 2016 (**irregularidade DB99 – item 5**):

5) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

5.1) O município de Terra Nova do Norte apresentou ativo financeiro menor que o passivo financeiro (déficit financeiro de R\$ 2.098.005,03 no exercício de 2016), descumprindo com o previsto nos arts. 47 e 48, b, da Lei nº 4320/64 e no art. 1º, § 1º, da LRF. - Tópico - 5.4.1. Situação financeira - Quociente da Situação Financeira (QSF) - Exceto RPPS

92. Em sede de **defesa**, o gestor primeiramente argumenta a regularidade dos cancelamentos dos restos a pagar processados, uma vez que devidamente motivados, não devendo ser computados no cálculo do déficit apontado.

93. Com relação ao valor de R\$ 444.827,34 de déficit financeiro, sustenta que o valor encontra-se dentro da razoabilidade que o caso reclama.

94. A **Secex**, após análise da defesa, concordou com a regularidade do cancelamento dos restos a pagar, conforme exposto no item 4 (DB03), mas concluiu pela manutenção da irregularidade em razão da permanência de R\$ 444.827,34 de déficit financeiro, **retificando a irregularidade** da seguinte forma:



5) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

5.1) O município de Terra Nova do Norte apresentou ativo financeiro menor que o passivo financeiro (**déficit financeiro de R\$ 444.827,34 no exercício de 2016**), descumprindo com o previsto nos arts. 47 e 48, b, da Lei nº 4320/64 e no art. 1º, § 1º, da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA - destacamos

95. Em sede de **alegações finais**, a defesa suscita a aplicação do princípio da razoabilidade, argumentando que o valor do déficit não tem o condão de ensejar emissão de parecer prévio contrário.

96. **Passa-se a análise ministerial.**

97. O quociente da situação financeira do município é indicador obtido através da análise entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. O conceito de superávit financeiro é extraído do art. 43, §2º, da Lei nº 4.320/64:

§ 2º Entende-se por **superávit financeiro** a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

98. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), déficit financeiro corresponde à diferença negativa entre o ativo financeiro e o passivo financeiro (item 4.3.4 do MCASP). O ativo financeiro compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários, já o passivo financeiro compreende as dívidas fundadas e outros compromissos exigíveis cujo pagamento independa de autorização orçamentária (item 4.3.2 do MCASP).

99. Assim, segundo esclarece a Equipe Técnica, a emissão do empenho constitui a despesa orçamentária e, conseqüentemente, o passivo financeiro para aferição do superávit ou do déficit financeiro.



100. **No caso dos autos, verifica-se que a Prefeitura de Terra Nova do Norte não contesta o déficit no montante de R\$ 444.827,34, apenas busca afastar a irregularidade por considerar o valor irrisório, suscitando a aplicação do princípio da razoabilidade.**

101. Entretanto, ainda que se considere baixo o montante apontado, fato é que o município de Terra Nova do Norte apresentou ativo financeiro menor que o passivo financeiro, incorrendo no déficit financeiro, razão pela qual a irregularidade apontada no item 5 deve ser mantida.

102. Diante do exposto, considerando que ficou demonstrado que a Prefeitura Municipal de Terra Nova do Norte incorreu em déficit financeiro decorrente do confronto de receitas arrecadadas e despesas pagas no valor total de R\$ 444.827,34, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção** da irregularidade apontada no **item 3 (DB99)**.

103. Manifesta-se, ainda, pela **recomendação** para que o Legislativo Municipal, quando do julgamento das referidas contas, **recomende a(o) Chefe do Executivo** que efetue o acompanhamento e aplique medidas de modo a manter uma diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superavit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício, nos termos do art. 47 e 48, b, da Lei nº 4.320/64.

2.2.4. Dívida Pública.

104. No que se refere à dívida pública, a equipe técnica consigna que não houve contratações de operações de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato (art. 15, caput, Resolução do Senado Federal nº 43/2001¹⁸).

18 Art. 15 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001: É vedada a contratação de operação de crédito nos 2 (dois) quadrimestres anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.



105. Também não houve contratação de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato (art. 38, IV, “b”, LC nº 101/2000 e art. 15, §2º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001¹⁹).

106. O **Quociente do Limite de Endividamento – QLE** foi igual a 0,193, resultado que indica que a soma das obrigações de longo prazo (R\$ 5.769.521,70) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 29.757.533,07).

107. 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.

108. A seu turno, a averiguação do total de dispêndios da dívida pública – **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública** – resultou em **0,035**, revelando o cumprimento do limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/01 e 43/01.

2.2.5. Limites constitucionais e legais.

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

110. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

19 Art. 38, Lei Complementar nº 101/2000: A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: (...) **IV** – estará proibida: (...) **b**) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. **Art. 15, § 2º, Resolução do Senado Federal nº 43/2001:** No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.



Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 17.451.518,26		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	29,09%
Total da Receita do FUNDEB: R\$ 4.605.188,35		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	83,33%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 17.841.199,50		
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	31,40%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 29.757.533,07		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	48,92%

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

112. Verifica-se, ademais, o **cumprimento do limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**, estando também abaixo do limite prudencial do parágrafo único do art. 22 da LRF, que corresponde a 95% do limite (equivalente a 51,30%).

113. 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.

114. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a Unidade de Auditoria deste Tribunal de Contas elaborou o quadro que consta no item 4.1.4.1 do Relatório Técnico.



115. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de **R\$ 35.056.367,00**, sendo que o valor executado alcançou **R\$ 33.589.380,49** (95,81%).

116. Analisando a realização dos programas, tem-se que dos 32 que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, 19 atingiram execução acima de 90%, outros 7 entre 45% e 90% de execução, mas 6 programas obtiveram resultados de execução iguais a zero, quais sejam:

- DEFESA CIVIL E OBRAS EMERGENCIAIS: 0%
- FOMENTO A PISCICULTURA: 0%
- GESTAO DA POLITICA AMBIENTAL: 0%
- PROGRAMA DE FOMENTO A CONSTRUÇÃO DE MORADIAS: 0%
- RESERVA DE CONTINGENCIA: 0%
- TERRA NOVA TURISMO: 0%

117. Neste íterim, **recomenda-se** à atual gestão a tomada de medidas para a implementação dos programas com previsão orçamentária, uma vez que se foram destacados em peças de planejamento deduz-se que a sua execução é ponto relevante e necessário para o desenvolvimento do Município.

2.4. Avaliação das políticas públicas.

118. Cabe destacar que o resultado de políticas públicas de **educação** do Município foi abaixo do razoável, uma vez que o score de 2016 foi de **6,2**, tendo obtido resultado superior a média Brasil em apenas quatro dos indicadores empregados, sendo em outros dois atingiu resultado muito próximo da média Brasil, o que lhe conferiu score de 0,5 em cada um.

119. Os indicadores com resultado inferior ao da média Brasil foram:

- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015)
- Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015)



120. Em contrapartida, o desempenho do Município no exercício de 2016, quando comparado ao seu próprio desempenho em 2015, houve pequena melhora no resultado geral (5,0), porém, com relação a 2 (dois) indicadores houve piora, quais sejam:

- Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2015)
- Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015)

121. 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 melhorar o quadro do indicador que se apresentou, no exercício de 2016, tanto com relação aos resultados inferiores à média Brasil como com relação ao seu próprio resultado apresentado em 2015, objetivando, também, constante aperfeiçoamento dos demais.

122. O índice total apurado para as políticas públicas de **saúde**, no exercício de 2016, foi **7,5**, o que revela que houve **melhora** em relação ao ano anterior (5,0). Dos dez indicadores utilizados para avaliação, em sete o município apresentou resultado superior ao da média nacional e um resultado muito próximo ao da média Brasil, o que lhe conferiu score de 0,5. Os **dois desfavoráveis** foram:

- Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015)
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2015)

123. É importante ressaltar que, em relação ao seu desempenho anterior (2015), o Município **piorou** ou não obteve melhora em cinco indicadores, a saber:

- Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014)
- Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015)



- Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular (2014)
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2015)
- Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2015)

124. Denota-se, portanto, que embora o município tenha progredido um score, há necessidade de maior empenho 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 pouco satisfatórios, abaixo da média Brasil e inferiores ao seu próprio desempenho quando comparados ao ano anterior.

125. Importa frisar 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.

126. Desta feita, diante do resultado apresentado, faz-se necessário **recomendar ao gestor** para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro de indicadores que registraram resultados inferiores à média nacional, como também daqueles cujo desempenho piorou quando comparado ao exercício anterior.

2.5. Observância do princípio da transparência.

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

128. Quanto ao **cumprimento das metas fiscais** de cada quadrimestre, verifica-se que foram avaliadas em audiência pública na Câmara Municipal, conforme determina o art. 9º, §4º c/c art. 63, II, *b*, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



129. As **contas** apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, de acordo com o art. 49 da LRF.

130. Verifica-se, também, que os **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal** foram elaborados e publicados, conforme o art. 48 da LRF.

131. Por fim, em relação aos **Conselhos** exigidos em lei, a auditoria constatou que lhes foram assegurados recursos orçamentários específicos. No que se refere aos Conselhos Tutelares, consignou possui um Conselho Tutelar integrante da administração pública local e que houve destinação de recursos orçamentários na LOA 2016.

2.6. Prestação de Contas Anuais de Governo.

132. A Equipe Técnica identificou que o Chefe do Poder Executivo do município de Terra Nova do Norte encaminhou ao TCE/MT a prestação de contas anuais dentro do prazo determinado pela Resolução Normativa TCE/MT nº 36/2016.

2.7. Índice de Gestão Fiscal.

133. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM²⁰ 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.

²⁰ Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



134. 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).

135. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2016, o IGFM de Terra Nova do Norte foi de **0,44**, recebendo nota C (gestão em dificuldade), resultando na 119ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso, galgando doze posições com relação ao exercício anterior.

136. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT²¹ demonstrando a série histórica do IGFM do município de Terra Nova do Norte:

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Variação IGFM Geral	Rank Geral	Variação Rank Geral
2011	TERRA NOVA DO NORTE	0,40	0,42	1,00	0,66	0,00	0,77	0,57		65º	
2012	TERRA NOVA DO NORTE	0,35	0,69	1,00	1,00	0,26	0,49	0,68	19,18 ↑	37º	28 ↑
2013	TERRA NOVA DO NORTE	0,38	0,22	0,90	0,87	0,47	0,28	0,55	-19,49 ↓	61º	-24 ↓
2014	TERRA NOVA DO NORTE	0,41	0,35	0,92	0,33	0,00	0,24	0,43	-22,37 ↓	112º	-51 ↓
2015	TERRA NOVA DO NORTE	0,40	0,13	1,00	0,23	0,00	0,14	0,37	-14,38 ↓	131º	-19 ↓
2016	TERRA NOVA DO NORTE	0,55	0,40	0,73	0,40	0,00	0,28	0,44	21,42 ↑	119º	12 ↑

137. Verifica-se, portanto, que o Município **melhorou com relação ao exercício anterior**, subindo no ranking em comparação com o índice de gestão fiscal alcançado em 2015 (0,37 – 131º no ranking).

138. Apesar da pequena melhora no resultado apresentado pelo gestor, considerando que a Administração Pública Municipal deve objetivar uma gestão de excelência, faz-se necessária **recomendação**, com fulcro no art. 22, §1º, da LOTCE/MT, à gestão para que permaneça **adotando medidas efetivas** visando aprimorar a máquina administrativa em busca de resultados ainda melhores nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF**, especialmente com relação aos índices que obtiveram piora (liquidez e custo da dívida).

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



2.8. Transição de Governo.

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

2.9. Limites de gastos da Câmara Municipal

140. Com relação aos limites de gastos da Câmara Municipal, constatou-se que os repasses ao Poder Legislativo de Terra Nova do Norte, no ano de 2016, atenderam ao limite máximo de 7%, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, totalizando 6,84%..

141. Por outro lado, verificou-se que nos meses de março, setembro e outubro as transferências dos duodécimos ao Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, não ocorreram pontualmente. Diante disso, a Unidade de Auditoria entendeu caracterizada a irregularidade descrita a seguir:

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

1.1) O repasse financeiro do Poder Executivo para o Poder Legislativo foi efetivado com atraso, após o dia 20, nos meses de março, setembro e outubro de 2016. - Tópico - 7. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

142. Em sede de **defesa**, o gestor aponta que os repasses dos meses de março e setembro foram efetuados com apenas um dia de atraso, enquanto no mês de outubro a entrega do duodécimo ocorreu com seis dias de atraso.

143. Ressalta que os atrasos não impediram o exercício regular do Poder Legislativo, não tendo ocorrido nenhuma manifestação da Mesa Diretora da Câmara Legislativa com relação a eventuais prejuízos ou transtornos relacionados aos repasses.



144. Dessa forma e com base em decisões similares deste TCE/MT, requer pelo afastamento da irregularidade.

145. A **Secex** não acatou os argumentos da defesa e manteve a irregularidade. De acordo com o entendimento técnico o atraso de seis dias pode colocar em risco o planejamento orçamentário e financeiro do Poder Legislativo, tendo o Poder Executivo desrespeitado o art. 29-A, §2º, da CF.

146. **Passa-se a análise ministerial.**

147. Como garantia à independência dos poderes, o art. 168 da Constituição da República²², com redação da Emenda Constitucional nº 45/2004, preceitua que a transferência de recursos pelo Poder Executivo na forma de duodécimos aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública ocorrerão até o dia 20 de cada mês.

148. Além disso, a Constituição da República, em seu art. 29-A, § 2º, II, com redação da Emenda Constitucional nº 25/2000 dispõe que o não envio do duodécimo até o dia 20 de cada mês constitui crime de responsabilidade do prefeito municipal, in verbis:

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

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

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

²² **Art. 168.** Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



(...) (grifou-se)

149. Sobre o tema a jurisprudência desta Corte de Contas entende que, ainda que o atraso injustificado corresponda a um período ínfimo, a Câmara Municipal pode recorrer ao Poder Judiciário a fim de resguardar o seu direito. Veja-se:

Câmara Municipal. Atraso no repasse do duodécimo. Período ínfimo. O **atraso injustificado** do repasse financeiro mensal ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo municipal contraria o art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal, **mesmo se correspondente a um período considerado ínfimo**, uma vez que ofende o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), constituindo crime de responsabilidade do prefeito, podendo a câmara municipal acionar o Judiciário por meio de mandado de segurança para resguardar o seu direito. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Parecer Prévio nº 11/2014-TP. Processo nº 7.698-8/2014). - destacamos

150. No caso em tela, apurou-se que o Poder Executivo atrasou os repasses quantos aos meses de março, setembro e outubro, da seguinte forma:

Março/2016	
21/03/2016	R\$ 91.500,00

Setembro/2016	
21/09/2016	R\$ 95.000,00

Outubro/2016	
20/10/2016	R\$ 33.000,00
20/10/2016	R\$ 10.200,00
26/10/2016	R\$ 51.800,00

151. Das informações expostas, verifica-se que os atrasos foram de poucos dias, nunca deixando de ser realizado no próprio mês a que se refere. Ou seja, apesar de ter ocorrido em três meses ao longo de 2016, aconteceu, invariavelmente, antes do último dia do respectivo mês.

152. A defesa admite os atrasos, mas busca afastar a irregularidade diante da aplicação da razoabilidade, tendo em vista os poucos dias e a ausência de prejuízos.



153. Ao analisar as contas anteriores do município, verifica-se que em 2014 e 2015 não foram evidenciados apontamentos nesse sentido, não se tratando de irregularidade recorrente.

154. Importante registrar, porém, que o dispositivo constitucional é claro ao determinar o repasse até o dia 20 de cada mês, assim, o gestor tem discricionariedade para transferir os valores em qualquer data antes até o dia 20.

155. Nesse sentido, a razoabilidade pode ser aplicada ao analisar a emissão de parecer prévio favorável ou contrário a aprovação, mas não para afastar a irregularidade, cabendo a gestão se planejar de forma a cumprir a norma constitucional.

156. Diante das razões expostas, o **Ministério Público de Contas** concorda com o posicionamento da Secex e manifesta-se pela **manutenção da irregularidade AA05 (item 1)** com expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, §1º da Lei Orgânica do TCE/MT, que determine ao Chefe do Poder Executivo que efetue o repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme determina o art. 168 da Constituição da República.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global.

157. Com relação ao **cumprimento das recomendações das contas anteriores**, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2014** (Processo nº 36080/2014), esta Corte emitiu o Parecer Prévio nº 129/2015-TP, favorável à aprovação, com as seguintes recomendações:



recomendando ao Poder Legislativo de Terra Nova do Norte que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:

1) observe as regras de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal) de modo a: instituir e cumprir a programação orçamentária e financeira (arts. 8º e 13 da LRF c/c arts. 47 a 50 da Lei 4.320/64); acompanhar as metas de resultado primário e nominal (arts. 4º e 53, III da LRF); realizar limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO (art. 9º da LRF) e outras ações cabíveis para assegurar o equilíbrio das contas públicas e não incidir na reincidência e,

2) aplique com maior eficiência os recursos destinados à saúde e educação, para o fim específico de melhorar os pontos negativos constatados nestes autos.

158. Quanto ao cumprimento das recomendações, a Secex consignou que ao analisar o relatório técnico das contas de governo de 2015, verifica-se que as recomendações foram atendidas pela gestão. Considerando também a presente conta de governo, não houve reincidência na irregularidade apontada e mantida referente ao exercício de 2015, uma vez que a irregularidade apontada no item 2 (DA02) foi afastada após apresentação da defesa.

159. Quanto as contas de governo referente ao **exercício de 2015** – Processo nº 9652/2015 – esta Corte de Contas emitiu Parecer Prévio nº 55/2016-TP, favorável à aprovação, com as seguintes recomendações:

recomendando ao Poder Legislativo de Terra Nova do Norte que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:

1) realize as audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais, a cada quadrimestre, conforme determina o art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/2000;

2) cumpra os prazos constitucionais, especialmente no que se refere ao encaminhamento anual das contas de governo do Município a este Tribunal;

3) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora dos resultados das avaliações, visando uma mudança positiva na situação avaliada por 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** em especial com relação à: **a)** Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); **b)** Taxa de abandono – rede municipal – até a 4ª série/5º ano (2014); **c)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano)



inferior à média do Brasil (2014); **d)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014); **e)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2014); **e, f)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à Média do Brasil (2014); **na saúde** em especial com relação à: **a)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); **b)** Taxa de mortalidade infantil (2013); **c)** Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2014); **d)** Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); **e)** Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cérebro-vascular (2013); **e, f)** Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014);

4) faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices; e,

5) encaminhe o plano de providências para aprimoramento dos indicadores das áreas de Educação e Saúde, **no prazo de 60 dias**, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.

160. Das recomendações expedidas, as descritas nos itens 1 e 2 foram devidamente cumpridas, não havendo irregularidade semelhante durante o exercício de 2016.

161. Verifica-se, porém, que parte das recomendações referentes aos índices de saúde e educação não foram cumpridas pela gestão.

162. Apesar de ter havido melhora no quadro geral da saúde e educação, aumentando os scores com relação ao exercício de 2015, não houve previsão explícita nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) referentes a programas e ações para melhorar os índices de saúde e de educação e não foi encaminhado o plano de providências recomendado no item 5.

163. Diante disso, reiteram-se as **recomendações** para que comprove as medidas adotadas no sentido de aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de saúde e educação, conforme sugerido em tópico específico deste parecer.

164. Logo, a partir de uma análise global, em conclusão da análise do que consta nos autos, verifica-se que os resultados, apesar dos apontamentos realizados,



foram satisfatórios, especialmente se considerarmos o resultado positivo da execução orçamentária, dívida pública e a observância dos valores mínimos a serem aplicados na educação e saúde, **sem olvidar que das irregularidades gravíssimas inicialmente apontadas, duas foram sanadas.**

165. A “DA02” (item 3) foi afastada pela Equipe Técnica e corroborada neste parecer e a “DA01” (item 2) foi afastada por este *Parquet* de Contas por entender que devem ser considerados apenas o período proibitivo previsto no art. 42, LRF, bem como tão somente os restos a pagar processados.

166. A irregularidade gravíssima remanescente se refere ao atraso do repasse ao Poder Legislativo (AA05 – item 1), porém verifica-se que nos meses de março e setembro foi de apenas um dia. No mês de outubro, apesar de ter ocorrido um atraso de seis dias, parte do valor foi repassado em dia (aproximadamente 46% do total). Ademais, os repasses foram quitados até o último dia de cada mês, não havendo indícios de prejuízos ao Poder Legislativo Municipal.

167. Apesar de ter sido verificado resultado deficitário na execução financeira (item 5 – DB99) e a abertura de crédito especial sem correspondente excesso de arrecadação (item 6 - FB03), os valores apontados em cada irregularidade não tem o condão de ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação das Contas Anuais de Governo de 2016.

168. Ressalta-se que desde o exercício de 2012, esta Corte de Contas tem emitido pareceres favoráveis à aprovação das contas de governo da Prefeitura.

169. Ademais, o Ministério Público de Contas entende ser pertinente para o desfecho das presentes Contas de Governo dar aqui destaque para os **aspectos relevantes** a serem aprimorados, evoluídos e efetivados no exercício seguinte:



POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE:

O município de Terra Nova do Norte necessita se aperfeiçoar em alguns indicadores da educação e da saúde.

Na Educação: o município esteve abaixo da média nacional nos indicadores referentes a Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015) e Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015).

Com relação ao seu próprio desempenho, obteve piora em relação ao exercício anterior com relação à Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2015) e Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015).

Na Saúde: o município esteve abaixo da média nacional nos indicadores referentes a Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015) e Taxa de Detecção de Hanseníase (2015).

Com relação ao seu próprio desempenho apresentou piora nos indicadores relacionados à Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014), Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015), Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular (2014), Taxa de Detecção de Hanseníase (2015) e Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2015).

170. Reforça-se aqui a **recomendação** ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores da saúde e educação que foram avaliados abaixo da média nacional e ao seu próprio desempenho com relação ao ano anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino no Município.

171. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, verifica-se que o município obteve resultado de 0,44, o que indica Gestão em Dificuldade, resultando na 119ª posição no ranking dos entes políticos municipais. Em que pese não ter apresentado bom desempenho, a adoção de medidas para aprimorar o desempenho da unidade gestora será objeto de sugestão de recomendação, conforme exposto no tópico próprio deste parecer.

172. Como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal



de Terra Nova do Norte, a manifestação do **Ministério Público de Contas** encerra-se com o **parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo.**

3.2. Conclusão

173. 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 Terra Nova do Norte**, referentes ao exercício de 2016, sob a administração do **Sr. Milton Jose Toniazzo**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo **saneamento dos itens 2 (DA01), 3 (DA02) e 4 (DB03)**, com base nos argumentos expostos nos tópicos próprios deste parecer;

c) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **recomende a(o) Chefe do Executivo** que:

c.1) cumpra a rigo as regras previstas no art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei nº 4.320/64, indicando os recursos disponíveis para fazer frente ao crédito adicional, sempre precedido de exposição justificativa – **item 6 (FB03)**;

c.2) realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a



evitar o desequilíbrio das contas públicas. - item 5.3.1.1 do relatório preliminar;

c.3) efetue o acompanhamento e aplique medidas de modo a manter uma diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superavit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício, nos termos do art. 47 e 48, b, da Lei nº 4.320/64 – **item 3 (DB99)**;

c.4) adote medidas para a implementação dos programas com previsão orçamentária, uma vez que se foram destacados em peças de planejamento deduz-se que a sua execução é ponto relevante e necessário para o desenvolvimento do Município;

c.5) adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa, sobretudo por meio da identificação dos fatores do Índice de Gestão Fiscal que podem ser aperfeiçoados, sobretudo quanto ao aspecto que tem apresentado piora (liquidez e custo da dívida).

c.6) determine ao Chefe do Poder Executivo que efetue o repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme determina o art. 168 da Constituição da República e art. 29-A, §2º, da CF – **item 1 (AA05)**;

c.7) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da **execução das políticas públicas na área da educação e saúde**, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017, especialmente em relação aos seguintes indicadores:

c.7.1) na **educação**, especialmente em relação à Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015), Distorção Idade-Série - Rede



Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015) e Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2015);

c.7.2) na **saúde**, especialmente em relação à Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015), Taxa de Detecção de Hanseníase (2015), Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014), Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015), Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular (2014), Taxa de Detecção de Hanseníase (2015) e Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2015).

c.8) comprove as medidas adotadas no sentido de aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de saúde e educação, conforme sugerido em tópico específico deste parecer.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 15 de setembro de 2017.

(assinatura digital²³)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto de Contas

23. 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.