



PROCESSO Nº 860-5/2015
INTERESSADO PREFEITURA MUNICIPAL DE ARENÁPOLIS
ASSUNTO CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2015
RELATOR ORIGINÁRIO CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA
REVISOR CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

VOTO-VISTA

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Senhor Procurador Geral do Ministério Público de Contas:

Após a leitura do voto feita pelo eminente Conselheiro Valter Albano, na sessão do Tribunal Pleno de 8/11/2016, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este Voto-Vista.

A questão que suscitou dúvidas e motivou este pedido de vista foi com relação à irregularidade considerada gravíssima, abaixo descrita, conforme numeração original:

1. Item 1) 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). DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02.

1.1. Houve déficit de execução orçamentária (arts. 169, CF e 9º, LRF). - Tópico - 4.1.4.2.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)



No que concerne a essa irregularidade, a equipe técnica de auditoria da Secretaria de Controle Externo da Segunda Relatoria comparou as receitas arrecadadas (R\$ 16.512.309,92) com as despesas realizadas (R\$ 17.892.168,83), e constatou **deficit de execução orçamentária no valor de R\$ 1.384.858,91.**

O gestor, na sua defesa (Documento Digital nº 176805/2016) alegou que não houve *deficit* de execução orçamentária, pois houve abertura de crédito especial, utilizando-se como recurso o excesso de arrecadação de valores oriundos de contratos de repasses do Ministério das Cidades/Caixa, no total de R\$ 775.000,00, valor esse que não entrou nos cofres públicos no exercício de 2015.

Afirmou que registrou as receitas pertinentes ao exercício de 2015 que deverão ingressar nos cofres públicos em 2016, conforme orientado pela Resolução Normativa nº 11/2009-TCE/MT.

Ainda expôs que os valores da receita referentes aos programas no valor **R\$ 1.004.053,15**, mais o saldo dos convênios de **R\$ 775.000,00**, totalizaram **R\$ 1.779.053,15**, valor que não adentrou aos cofres públicos no exercício de 2015, mas fazia parte da receita na competência 12/2015.

Todavia, ao se analisar as razões do voto condutor destas contas anuais de governo, quanto a esse ponto específico, extraem-se os seguintes trechos que entendo relevantes:

Depois de acurada análise dos argumentos e documentos apresentados pela defesa do gestor, concluo que, de fato, o resultado da execução orçamentária deve ser revisto com a finalidade de reduzir o valor do *deficit* de **R\$ 1.384.858,91 para R\$ 994.300,72**, uma vez que restou efetivamente comprovada a frustração de repasse para o Município do montante de **R\$ 390.558,19**, a título de



recursos de convênios firmados com o Ministério das Cidades, circunstância caracterizadora da atenuante prevista no item 12 da Resolução Normativa nº 43/2013, deste Tribunal.

Por outro lado, a defesa do gestor não logrou êxito em demonstrar a falta de transferência para o Município de outros recursos objeto de convênios no total de R\$ 1.388.494,96, pois sequer apresentou os empenhos das despesas para as quais os repasses foram destinados, nem mesmo as contas bancárias a eles vinculados.

Assim, o Poder Executivo do Município de Arenápolis no exercício de 2015, além de ter um **déficit orçamentário de R\$ 994.300,72, equivalente a 6,02% da receita**, possui ainda uma **insuficiência financeira de R\$ 1.593.574,88**, dispondo de R\$ **0,45** para cada R\$ **1,00** de obrigações de curto prazo, o que representa desequilíbrio entre os direitos e os compromissos de pagamentos imediatos.

(...)

Sendo assim, **mantenho a irregularidade 1 (DA02), com recomendação à Câmara Legislativa para que determine ao atual chefe do Poder Executivo**, a adoção medidas preventivas capazes de impedir a ocorrência de fatos que causem desequilíbrio das contas públicas, a exemplo da limitação de empenho e movimentação financeira, previsto no art. 9º da LRF.

Todavia, diante da análise das informações contidas nos autos, principalmente das peças orçamentárias, incluídas as extraídas do balanço financeiro consolidado, chega-se a conclusão diversa daquela defendida pelo eminente Conselheiro Relator.

Nesse sentido, é necessário fazer um breve comparativo desta conta, com a do exercício anterior (2014).

HISTÓRICO DO EXERCÍCIO DE 2014



Na apreciação das contas anuais de governo, do referido município, referentes ao exercício de 2014 (Processo nº 3.255-7/2014), verificou-se situação semelhante à enfrentada nestes autos.

Foi apontada igualmente a ocorrência de *deficit* de execução orçamentária naquelas contas.

Na oportunidade de defesa, o gestor apresentou novo balanço orçamentário, no qual constatou-se a existência de disponibilidade financeira no final do exercício.

Dessa maneira, para a equipe técnica competente para análise daquelas contas, ficou demonstrado na ocasião, que o saldo disponível era suficiente para honrar os compromissos de restos a pagar processados, conforme demonstrado no balanço financeiro - Anexo 13 - consolidado, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Descrição	Valor R\$
(a) Total da Dívida consolidada	84.121,08
(b) Ativo Disponível	1.841.206,44
(c) Haveres financeiros	0,00
(d) Disponibilidade previdenciária	0,00
(e) Restos a Pagar processados	1.117.570,69
(f) = (b + c – d – e) total de deduções	723.635,75
DCL - dívida consolidada líquida (*)	0,00

Por esse motivo, a própria equipe da Secex competente na ocasião considerou a irregularidade sanada, motivo pelo qual as contas tiveram a emissão de parecer prévio favorável, de acordo com o Parecer Prévio nº 7/2015 (Processo nº 3255-7/2014).



SITUAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015

Para caracterizar a capacidade financeira de curto prazo de um ente federado, deve-se levar em conta a diferença entre a receita efetiva e a despesa total do órgão, mas necessariamente devem ser descontados das despesas, os restos a pagar não processados, uma vez que estes não representam ainda obrigação jurídica de pagamento que possa onerar o erário.

Ademais, deve ser verificada se há a disponibilidade de caixa para cumprimento de obrigações de curto prazo no exercício seguinte.

Assim, chega-se ao seguinte quadro da situação financeira do município de Arenópolis, ao final do exercício de 2015:

DESCRIÇÃO	VALORES EM R\$
a) (+) Receita Total	16.512.309,92
b) (+) Despesa Total	-(17.892.168,83)
Total (<i>Deficit</i>)	-R\$ 1.379.858,91

Dessa forma, ao se considerar o valor da receita total do órgão (R\$ 16.512.309,92), descontado das despesas efetivas (R\$ 17.892.168,83), verifica-se o resultado de um saldo deficitário no total de R\$ 1.379.858,91.

Por outro lado, ao tomarmos a disponibilidade financeira líquida no início do exercício, que é justamente o valor em moeda corrente disponível que permaneceu no balanço patrimonial do exercício anterior, teremos o seguinte:

DESCRIÇÃO	VALORES EM R\$
a) Disponibilidade financeira - 31/12/2014	1.841.206,44
b) (-) Depósitos de terceiros - 31/12/2014	119.886,29



c) (-) Restos a pagar processados - 31/12/2014	1.117.570,69
d) (=) Disponibilidade para o exercício de 2015	603.749,46

Assim, considerando o *deficit* de execução orçamentária de 2015, no valor de -R\$ 1.379.858,91, somado ao valor de R\$ 603.749,46, que é o saldo financeiro remanescente do exercício de 2014, constata-se na verdade um *deficit* no valor de R\$ 776.109,45, em razão da utilização da disponibilidade financeira existente no início do exercício.

Porém, neste caso, entendo que, o que deve ser levado em conta é o saldo de disponibilidade financeira no final do exercício em discussão, para fazer frente às dívidas de curto prazo.

Dessa forma, deve ser ainda considerado que havia ao final do exercício de 2015 a disponibilidade financeira para o exercício seguinte, no montante de **R\$ 1.315.037,97** (um milhão, trezentos e quinze mil, trinta e sete reais e noventa e sete centavos), para resgatar uma dívida de curto prazo, no valor de **R\$ 1.482.456,23**, faltando, portanto, o valor de **R\$ 167.418,36** para liquidar esse passivo.

Dessa maneira, considerando o valor de disponibilidade financeira existente para o exercício seguinte, ao se descontar o valor dos restos a pagar processados, tem-se o seguinte quadro:

DESCRIÇÃO	VALORES EM R\$
a) (-) Restos a pagar processados (+) outras dívidas de CP	(R\$ 1.482.456,23)
b) (+) Disponibilidade Financeira para o exercício seguinte	1.315.037,97
c) = Total (b-a)	-R\$ 167.418,36

Desse modo, ao se considerar a disponibilidade financeira deixada para o exercício seguinte (R\$ 1.315.037,97), valor este que, devidamente deduzido dos restos a pagar processados, mais outras dívidas de curto prazo no valor



de -R\$ 1.482.456,23), chega-se ao resultado final representado por um saldo negativo entre disponibilidades financeiras e despesas de curto prazo obrigatórias para o ente, no valor total de R\$ 167.418,36.

Todavia, para se compreender mais adequadamente a situação fiscal do Município quanto a esse aspecto, devem ser analisadas outras variantes que influenciam o juízo de valor sobre as contas de governo deste ente federativo, para se chegar à conclusão final.

O valor desse *deficit* no montante de R\$ 167.418,36, representa pouco mais de 1% da receita total do município (na realidade cerca de 1,01%), o que significa menos de 4 dias de arrecadação necessários para que se alcance esse valor.

Ademais, consta registrado no ativo circulante do balanço patrimonial consolidado em 31/12/2015, o valor de R\$ 2.288.630,90, relativo a créditos de transferências a receber. Esse valor pode ser considerado para fins de análise do equilíbrio fiscal, pois se tratam de valores a receber referentes a créditos a receber de transferências. Dessa forma, tal valor deve ser considerado, pois caberá ao gestor a sua execução no exercício seguinte, uma vez disponibilizados esses recursos.

Para fazer uma breve reflexão, entendo ser necessário rever o contexto mencionado no item 8 da Resolução Normativa nº 43/2013, no seu Anexo Único, que estabelece o seguinte:

8. O valor do *superavit* financeiro apurado no balanço do exercício em análise não deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária, contudo pode configurar fator atenuante da irregularidade.

Portanto, penso que a redação do dispositivo retro merece ser revista, pois, se a Administração Pública representa um processo contínuo de gestão,



ou seja, no final do exercício a instituição não se extingue, o saldo financeiro líquido do exercício anterior deve ser considerado para fins de apuração do resultado final (*superavit ou deficit*) do exercício seguinte.

Em razão disso, atrevo-me a reescrever o dispositivo nos seguintes termos: “**8 - O valor do saldo financeiro líquido apurado no balanço do exercício anterior deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária do exercício em análise**”.

Menciono “saldo financeiro líquido”, porque é aquele apurado após descontadas das disponibilidades financeiras, todas as dívidas de curto prazo, ou seja, em termos usuais, a “sobra de caixa”. Porém, deixo bem claro que se trata apenas de uma proposta de revisão.

Por outro lado, o item 17, da mesma resolução, acertadamente dispõe de situações agravantes ou atenuantes para fins de julgamento das contas, pois fala do comprometimento do endividamento público, e assim preceitua:

17. O *deficit* de execução orçamentária deve ser apurado exclusivamente nos processos de contas anuais de governo e deve ser classificado como irregularidade gravíssima, podendo levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas, a depender do valor do *deficit*, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações agravantes ou atenuantes da irregularidade.

Neste caso, não há dúvida de que há situação atenuante da irregularidade, quando se efetua a análise da execução do orçamento anual, haja vista que, embora houve receita menor do que a despesa executada, o saldo financeiro do exercício anterior serviu para fazer frente a essa diferença, ou seja: há desequilíbrio fiscal, porém, este é insignificante.



Assim, ao se realizar a análise do grau de endividamento público do município no exercício em questão, de acordo com as informações do Anexo 6, do relatório preliminar de auditoria (fls. 55 e 56, do Documento Digital nº 162310/2016), verifica-se que não existe dívida consolidada líquida e existe um percentual muito baixo de dívida pública contratada – 6,63% sobre a RCL.

Desse modo, todos os limites de endividamento encontram-se regularmente dentro dos parâmetros da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Ou seja, não houve nenhum comprometimento de médio ou longo prazo nas contas da municipalidade, com relação ao endividamento, que comprometa o equilíbrio fiscal.

Por fim, verifica-se que os demais índices constitucionais foram devidamente respeitados pela gestão.

Como exemplo de linha de raciocínio similar à ora desenvolvida, menciono que o Tribunal Pleno, na mesma sessão em que houve este pedido de vista, emitiu por unanimidade parecer prévio favorável nas contas anuais de governo da Prefeitura de Jauru (Processo nº 3.461-4/2014), da relatoria do eminente Conselheiro Valter Albano. Na ocasião, apesar do *deficit* orçamentário, foi considerada na apreciação do mérito, a existência do saldo financeiro ao final do exercício, e consequentemente excluídos os restos a pagar não processados na análise do equilíbrio fiscal.

Mas ainda há outros argumentos a considerar nestas contas.

Nos aspectos abaixo é exposto o panorama ampliado da situação financeira da municipalidade, não limitando-se somente em destacar a diferença entre receita e despesa do exercício sob o aspecto estritamente orçamentário, mas ao se considerar também outros elementos informativos de disponibilidades financeiras, para se compreender a sua realidade:



DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

a) Educação

De acordo com a Secretaria de Controle Externo da Segunda Relatoria, a manutenção e desenvolvimento do ensino está de acordo com o art. 212, da Constituição Federal, e o FUNDEB está de acordo com o art. 60, da ADCT, bem como com a Lei nº 11.494/2007 e com o Decreto nº 6.253/2007.

No que diz respeito às despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a equipe técnica constatou a aplicação de **28,09%** da receita base de **R\$ 10.587.204,85** (dez milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, duzentos e quatro reais e oitenta e cinco centavos), em consonância à prescrição contida no art. 212, da Constituição Federal, que prevê a destinação de um percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendidos neste patamar os recursos provenientes das transferências.

A série histórica da aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, entre o período de 2011 a 2015, indica que a administração municipal de Arenápolis-MT vem cumprindo a exigência constitucional, conforme se pode observar no quadro abaixo:

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212, CF) - Limite Mínimo fixado 25%					
ANO	2011	2012	2013	2014	2015
Aplicado - %	27,10%	26,23%	32,42%	27,04%	28,09%

Fonte: Parecer Prévio (exercícios anteriores) e exercício atual (despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF)

Já quanto à receita do FUNDEB, averiguou-se uma arrecadação de **R\$ 2.890.224,61** (dois milhões, oitocentos e noventa mil, duzentos e vinte e quatro reais e sessenta e um centavos), dos quais foi destinado o valor de **R\$ 1.830.088,42**



(um milhão, oitocentos e trinta mil, oitenta e oito reais e quarenta e dois centavos) para a remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, o que correspondeu a **63,32%** da receita do fundo, o que evidencia assim o cumprimento do percentual mínimo de 60% estabelecido na legislação vigente.

A série histórica da remuneração dos profissionais do magistério, entre o período 2011/2015, evidencia o cumprimento do percentual mínimo de 60% investido na remuneração dos educadores, nos últimos anos:

HISTÓRICO - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO – Limite Mínimo Fixado 60%					
ANO	2011	2012	2013	2014	2015
Aplicado - %	94,98%	67,82%	65,39%	99,52%	63,32%

Fonte: Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Exercício Atual (Gastos com remuneração e valorização dos profissionais do magistério. Recursos do FUNDEB).

b) Saúde

Na área da saúde, a equipe técnica constatou a aplicação de **R\$ 1.849.723,64** (um milhão, oitocentos e quarenta e nove mil, setecentos e vinte e três reais e sessenta e quatro centavos), em ações e serviços públicos de saúde, o que correspondeu a **17,47%** do total da receita base de **R\$ 10.587.204,85** (dez milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, duzentos e quatro reais e oitenta e cinco centavos), o que assegurou assim, o cumprimento do percentual mínimo de 15% dos recursos oriundos da arrecadação dos impostos, inclusive as provenientes de transferências, na forma prevista nos arts. 156, 158 e 159, da Constituição Federal, e no artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/2012.

Da análise do histórico de aplicação de recursos na área da saúde no período de 2011/2015, verificou-se o seguinte:

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15%					
ANO	2011	2012	2013	2014	2015
Aplicado - %	23,13%	19,45%	50,44%	33,43%	17,47%



Fonte: Parecer Prévio (exercícios anteriores) e exercício atual (despesas com ações e serviços públicos de saúde)

c) Pessoal

Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de **R\$ 8.747.047,37** (oito milhões, setecentos e quarenta e sete mil, quarenta e sete reais, e trinta e sete centavos), correspondente a **53,58% da RCL**, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF.

Os gastos com pessoal do Poder Legislativo totalizaram o montante de **R\$ 446.919,87** (quatrocentos e quarenta e seis mil, novecentos e dezenove reais e oitenta e sete centavos), correspondente a **2,73% da RCL**, o que assegurou o cumprimento do limite máximo de 6% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “a”, da LRF.

Os gastos com pessoal do município totalizaram o montante de **R\$ 9.193.967,24** (nove milhões, cento e noventa e três mil, novecentos e sessenta e sete reais e vinte e quatro centavos), correspondente a **56,32% da RCL**, assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inciso III, da LRF.

d) Repasses ao legislativo

Quanto aos recursos repassados ao Poder Legislativo, a Secretaria de Controle Externo expôs que, para o exercício de 2015, o valor efetivamente repassado à Câmara Municipal foi de **R\$ 756.244,20** (setecentos e cinquenta e seis mil, duzentos e quarenta e quatro reais e vinte centavos), em reverência ao cumprimento do limite máximo estabelecido no art. 29-A, da Constituição Federal de 1988.

De acordo com a equipe técnica, os repasses ao Poder Legislativo Municipal manteve-se abaixo do limite máximo permitido, conforme a série



histórica abaixo demonstrada:

REPASSE PARA O LEGISLATIVO					
ANO	2011	2012	2013	2014	2015
Limite art.29-A CF	7,00%				
Aplicado - %	6,99%	6,99%	6,99%	6,90%	6,78%

Fonte: Parecer Prévio (exercícios anteriores) e APLIC (exercício atual).

Portanto, pelas razões acima expostas, e com profundo respeito ao voto do relator, profiro o meu voto-vista.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

Posto isso, não acolho o Parecer nº 4.479/2016, do Ministério Público de Contas, representado pelo Excelentíssimo Procurador-geral de Contas Substituto William de Almeida Brito Júnior, e, no mérito, em divergência ao entendimento exposto no voto exarado pelo eminente relator Conselheiro Valter Albano, **VOTO** no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Arenópolis, do exercício de 2015, de responsabilidade do Prefeito, senhor José Mauro Figueiredo.

Voto ainda no sentido de acompanhar integralmente os demais dispositivos constantes no voto apresentado pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator, bem como aqueles destacados pelo eminente representante do Ministério Público de Contas.

É o voto vista.

Tribunal de Contas, 10 de novembro de 2016.

(Assinatura Digital)
WALDIR JÚLIO TEIS
Conselheiro Revisor