



PROCESSO Nº : 17.261.8/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DE JÚLIO
GESTOR : JOSÉ ODIL DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JR.

PARECER Nº 4.902/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DE JÚLIO. MANUTENÇÃO DE IRREGULARIDADES REFERENTES AO DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL, ATRASO NO REPASSE DO DUODÉCIMO, DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO, REGISTROS CONTÁBEIS INCORRETOS, ABERTURA CRÉDITOS ADICIONAIS POR RECURSOS INEXISTENTES E REMESSA INTEMPESTIVA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Campos de Júlio**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Sr. José Odil da Silva**.

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

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

4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre



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

5. A auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 17/07/2018 a 20/07/2018, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar**¹ que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, na qual constatou as seguintes irregularidades:

JOSÉ ODIL DA SILVA – Ordenador de Despesas

1) AA 04. LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal ultrapassaram o limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, "b" da LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais;

1.2) Os gastos com pessoal do Município de Campos de Júlio ultrapassaram o limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inciso III, da LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais;

2) AA 05. LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) O repasse ao Poder Legislativo referente ao mês de janeiro/2017 não ocorreu até o dia 20 daquele mês - Tópico - 6. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL;

3) DA 02. GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA. 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) Constatada a existência de déficit de execução orçamentária de R\$ 1.431.111,05, sem a adoção de providências efetivas (limitação de empenho e movimentação financeira) e em cenário constante de descumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO);

4) CB 02. CONTABILIDADE_GRAVE. Registros contábeis incorretos sobre

1. Relatório Técnico Preliminar – Documento digital nº 141981/2018.



fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

4.1) Saldo deficitário no valor de R\$ 4.568.322,70 na fonte de recurso do FUNDEB em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF - Tópico - 5.6.2.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;

5) DB 08. GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

5.1) Não foram realizadas audiências públicas para apresentação dos resultados fiscais obtidos pela administração municipal em nenhum dos três quadrimestres de 2017 - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas;

6) FB 03. PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE. 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) Abertura de R\$ 4.652.483,98 créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos oriundos de excessos de arrecadação de 2017 inexistentes. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias;

7) MB 02. PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

7.1) Atraso de 57 dias no envio eletrônico das Contas de Governo Municipal ao TCE. - Tópico - 5.8.5. Prestação de Contas Anuais de Governo.

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

8. A Secex de Receita e Governo, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁴, no qual concluiu pelo afastamento da irregularidade do item 5 (DB 08), mantendo-se as demais.

2. **Ofício nº 742/2018/GAB-JBC** – Documento digital nº 147242/2018.

3. **Documento Externo** – Documento digital nº 167533/2018.

4. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 213740/2018.



9. Por conseguinte, o responsável foi **notificado**⁵ pra apresentação de **alegações finais**, as quais foram apresentadas no momento oportuno⁶.

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, aspectos pelos quais se guiará este *Parquet* de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁷:

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

13. A seguir passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Campos de Júlio, referentes ao exercício de 2017.

2.1. Análise das Contas de Governo

14. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Campos de Júlio, referentes aos exercícios de **2013 a 2016**, oeste Tribunal de

5. **Edital de Notificação** – Documento digital nº 213926/2018.

6. **Documento Externo** – Documento digital nº 220771/2018.

7. ROMS n. 11.060 GO.



Contas emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas nos três primeiros anos (2013-2015) e **parecer prévio negativo** no exercício anterior (2016), este nos termos do art. 29, *caput*, da Lei Orgânica do TCE/MT⁸.

15. Para análise das contas de governo do exercício de 2017, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa nº 10/2008, a partir dos quais se obteve os dados a seguir explicitados.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

16. As peças orçamentárias do Município de Campos de Júlio foram:

a) PPA, conforme Lei nº 591/2013 (quadriênio 2013 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei nº 755/2016;

c) LOA, disposta na Lei nº 775/2016, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 33.405.350,00**.

17. Ao analisar as alterações orçamentárias, a Equipe de Auditoria verificou a ocorrência da **irregularidade apontada no item 6 (FB 03)**, uma vez verificado que foram abertos Créditos Adicionais Suplementares por excesso de arrecadação sem a existência dos recursos disponíveis, no montante de R\$ 4.652.483,98, conforme restou demonstrado no “**Quadro 1.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação**”⁹, constante no “Anexo 1 – ORÇAMENTO”.

18. Em oportunidade de **defesa**, o gestor afirma que a abertura dos créditos adicionais provenientes do excesso de arrecadação da fonte de recursos ordinários, se deu com o fim de suprir o déficit na fonte de recursos do FUNDEB, conforme fundamentado na irregularidade do item 4 (CB 02).

19. A **Secex de Receita e Governo**, por sua vez, esclarece que apontou a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, nas fontes de recursos 1,

8. **Art. 29.** se as contas mencionadas nos artigos 25 e 26 desta lei, não forem prestadas nos prazos estabelecidos, o Tribunal de Contas oferecerá parecer negativo encaminhando ao respectivo Poder Legislativo para as providências cabíveis, sem prejuízo da tomada de contas.

9. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 141981/2018, fls. 54/55



2, 18, 21, 22, 24, 29, 30, 42, que totalizou R\$ 4.652.483,98, sem que esse excesso tenha se realizado no exercício de 2017. Diante disso, considerando que o defendente não se manifestou em relação a inexistência de excesso de arrecadação para tais fontes, concluiu pela manutenção do achado de auditoria.

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

21. Inicialmente, cumpre lembrar que a abertura de créditos adicionais, dentre outros, pode se dar mediante excesso de arrecadação, isto é, caso haja saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a receita prevista e a efetivamente executada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

22. Isso é o que estabelece o art. 43 da Lei nº 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 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.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (grifou-se)

23. Como se vê, a abertura de créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, deve ser objeto de acompanhamento mensal, sendo necessário, pois, a comprovação da existência dos recursos.

24. No caso de se considerar a tendência, deverá a Administração adotar



prudência, sendo precedida da adequada metodologia de cálculo. E que, caso não alcançada a receita, devem ser adotadas medidas de ajuste e limitação de despesas, a fim de se evitar desequilíbrios orçamentários.

25. Nesse sentido, é o entendimento consolidado desta Corte de Contas, conforme Resolução de Consulta nº 26/2015. Veja-se:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 26/2015 – TP

Ementa: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS. CRÉDITO ADICIONAL. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. 1) O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000). **2)** O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64). **3)** A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes. **4)** O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais. **5)** A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício. **6)** A administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. **7)** Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42 da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos. **8)** As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o



direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168). **9)** Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias. **10)** É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação da receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF). **11)** A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

26. No caso dos autos, como evidenciado pela unidade instrutiva, que houve erro no planejamento da receita estimada que viria a ser arrecada em excesso nas citadas fontes, não restando comprovada a adoção da adequada metodologia para o cálculo da tendência, não se adotando, ainda, as seguintes medidas de ajuste e limitação de despesas de que trata a LRF:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

27. Outrossim, ressalta-se a falta de responsabilidade na gestão fiscal, quando das aberturas de créditos adicionais sem atentar-se às formalidades legais e, sobretudo, constitucionais, na medida em que o excesso de arrecadação não foi suficiente para justificá-las.

28. Verifica-se, nesse contexto, que as razões de defesa acabam por confirmar a ocorrência da irregularidade em tela, não demonstrando providências de regularização da situação apurada em quaisquer das fontes.

29. Desse modo, em consonância com a conclusão da Equipe Técnica, entende-se pela manutenção do apontamento do item 6 (FB 03) e, por consequência,



pela expedição de **recomendação**¹⁰ ao Poder Legislativo para que **recomende** à atual gestão da Prefeitura Municipal que se abstenha de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem que existam recursos excedentes e a adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar os riscos, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1.964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015.

2.2.1. Execução orçamentária

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

Quociente de arrecadação da receita – 1,335	
Valor previsto: R\$ 33.405.350,00	Valor arrecadado: R\$ 44.602.251,57

Quociente de realização da despesa – 0,944	
Despesa autorizada: R\$ 48.733.960,43	Despesa realizada: R\$ 46.033.362,62

31. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT e assim totalizaram ao final:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 0,968	
Receita arrecadada: R\$ 44.602.251,57	Despesa realizada: R\$ 46.033.362,62

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

33. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **0,968**¹¹, o que demonstra **déficit de execução orçamentária**, motivo pelo qual a Equipe de Auditoria apontou a **irregularidade do item 3 (DA 02)**, evidenciando que falha ocorreu sem a adoção de providências efetivas (limitação de

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

11. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.



empenho e movimentação financeira) e em cenário constante de descumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO.

34. O **defendente**, em suas razões, afirma que o déficit orçamentário apontado, no valor de R\$ 1.431.111,05, deve ser ponderado, citando, para isso, a Resolução Normativa nº 43/2013, a qual dispõe que “o valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise não deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária, contudo, pode configurar fato atenuante da irregularidade.”

35. Assim, alega que o Município possuía, em 31/12/2017, uma disponibilidade financeira de R\$ 3.440.211,42, valor satisfatório para adimplir o déficit de execução orçamentária apresentado no exercício e cita julgados desta Corte nesse sentido (Processos nº 36218/2014 e nº 78018/2016).

36. A **Equipe Técnica**, entretanto, diz que as justificativas apresentadas sequer contestam o déficit, limitando-se a apresentar jurisprudência com a intenção de atenuar a irregularidade. Afirma, ainda, que ficou graficamente demonstrado¹² que, ao longo dos seis bimestres de 2017, as despesas superaram as receitas primárias e que cabia ao gestor ter adotado as medidas legalmente previstas para garantir o equilíbrio orçamentário do Município (LRF, artigos 4º, I, “b” e 9º). Logo, concluiu por manter a irregularidade.

37. Em **alegações finais**, o defendente enfatiza que não obstante a emissão de normativa para a realização de limitação de empenho, foram observadas atentamente a execução do orçamento com relação aos recursos financeiros arrecadados, consoante se infere da disponibilidade financeira registrada. Sustenta, por fim, que tal medidas foram adotadas com o escopo de manter o equilíbrio entre as receitas e despesas, atingindo tal finalidade, uma vez que resultaram no cumprimento das obrigações pactuadas por essa municipalidade.

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

12. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 141981/2018, fl. 96.



39. Inicialmente, cumpre salientar que a presente irregularidade se refere ao identificado déficit de execução orçamentária, no importe de **R\$ 1.431.111,05**, especificamente, nas fontes 02, 18, 22, 24 e 30, conforme detalhado no **Quadro 4.4 – Execução Orçamentária por Fonte X Superávit Financeiro (Exercício Corrente)**¹³ anexo ao Relatório Técnico.

40. Ainda no Quadro citado, é possível vislumbrar que dentre as fontes deficitárias, com exceção da fonte 22, não houve superávit financeiro ao final do exercício capaz de arcar com o déficit orçamentário verificado. Da mesma maneira, ao analisar a fonte de recursos ordinários (fonte 00), afere-se que, muito embora a mesma não apresente déficit de execução orçamentária, apresentou déficit financeiro ao final do exercício em análise.

41. Tais constatações, desde já, afastam o argumento de defesa e possível atenuante de irregularidade da **Resolução Normativa nº 43/2013**.

42. Isso porque, a citada Normativa assim estabelece:

3. Deficit de execução orçamentária: diferença negativa entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período.

(...)

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

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.

9. O superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise deve ser calculado por fonte ou destinação de recursos, uma vez que só pode ser considerado como atenuante do déficit orçamentário quando sua vinculação for compatível com as despesas que deram origem ao déficit.

(...)

12. Constituem atenuantes da irregularidade:

(...)

b) existência de superavit financeiro no balanço do exercício analisado, correspondente à fonte ou destinação de recurso que gerou o respectivo deficit de execução orçamentária, desde que não comprometa a execução do orçamento do exercício seguinte.

13. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 141981/2018, fls. 70/73.



43. Logo, não havendo superávit financeiro nas fontes em que foram verificados os déficits de execução orçamentária, não há que se falar em atenuar a irregularidade, tampouco é possível o seu afastamento.

44. Além disso, em análise geral dos autos, tem-se que as falhas aqui apontadas estão intimamente ligadas ao planejamento e execução orçamentária e financeira, e refletem ausência de atividade planejada, bem como falta de providências efetivas no sentido de impedir o desequilíbrio orçamentário.

45. O gestor, em sua defesa, não obteve êxito em demonstrar a inexistência do déficit ou comprovar que adotou medidas efetivas que impedissem a configuração da insuficiência orçamentária, como, por exemplo, o regular acompanhamento das metas de resultado primário e nominal (arts. 4º e 53, III, da LRF) e a limitação de empenhos e movimentação financeira (art. 9º, LRF).

46. Neste passo, convém registrar a exigência prevista na Constituição Federal, em seu art. 167, II, a qual modela o princípio da indisponibilidade das receitas públicas, corolário do princípio da legalidade: “Art. 167. São vedados:(...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”.

47. Diante disso, entende-se pela **manutenção da irregularidade do item 3 (DA 02)**, fazendo-se necessário **recomendar** à Câmara Municipal que **determine** ao gestor do Poder Executivo a adoção de ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a promover o equilíbrio orçamentário e financeiro da contas públicas, fiscalizando a execução orçamentária e observando as regras sobre finanças dispostas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º, 9º e 53, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.2.2. Restos a pagar

48. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)¹⁴, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve **inscrição de R\$**

14. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “No fim do exercício, as despesas



911.547,67, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 46.033.362,62.

49. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,019.

50. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), a Equipe Técnica concluiu que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 2,915 de disponibilidade financeira.

2.2.3. Saldos financeiros

51. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (12/2016 – R\$ 4.901.312,61) com a do legado ao ano seguinte (12/2017 – R\$ 3.440.211,42) evidencia que os recebimentos do exercício foram menores que os pagamentos (**saldo financeiro positivo**), o que se reflete no **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros**, apurado em 0,701.

52. Nesse ponto, cabe a expedição de recomendação visando a adoção de medidas de acompanhamento, a fim de manter o equilíbrio das contas públicas, entretanto, entende-se que a determinação sugerida na análise da irregularidade do item 3 (DA 02) é suficiente e abrange a situação aqui verificada.

2.2.4. Situação financeira

53. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **superávit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 3.480.558,09) em relação ao passivo financeiro (R\$ 1.339.748,75), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira** resultou no índice 2,597.

orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante. Podem-se distinguir dois tipos de restos a pagar: os processados e os não processados. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.” (6ª ed., pág. 115).



2.2.5. Dívida Pública

54. No que se refere à dívida pública, verifica-se que o Município de Campos de Júlio **não contratou obrigações de longo prazo** durante o exercício, de modo que não houve descumprimento ao limite fixado pelo art. 7º, I, Resolução do Federal nº 43/2001¹⁵ (16% da RCL), apresentando o seguinte **Quociente da Dívida Pública Contratada – QDDPC**:

Receita Corrente Líquida	R\$ 42.158.884,57
Total da Dívida Pública Contratada	R\$ 0,00
QDDPD	0,000

55. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou a inexistência de dispêndios com a dívida pública, sendo assim, menor do que os recebimentos correntes líquidos, estando, pois, em conformidade com o limite previsto no art. 7, II, da Resolução do Federal nº 43/2001¹⁶, veja-se:

Receita Corrente Líquida	R\$ 42.158.884,57
Total Dispêndios da Dívida Pública	R\$ 0,00
QDDPD	0,000

2.2.6. Limites constitucionais e legais

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

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

15. Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

16. Art. 7º (...) II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;



Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 35.631.482,88		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	52,91%

Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 5.552.823,97		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, § 5º, ADCT)	182,27%

Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 35631.482,88		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	23,52%

Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 42.158.884,57		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	58,88%

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

59. Entretanto, conforme apontado pela equipe técnica verificou que os **gastos com pessoal do Poder Executivo encontram-se acima dos limites previstos** no art. 20, III, “b”, da LRF **(54%)** e no art. 19, III, da LRF **(60%)**, caracterizando, respectivamente, as **irregularidades dos subitens 1.1 e 1.2 (AA 04)**.

60. Na irregularidade do **subitem 1.1 (AA 04)**, para a apuração do valor da RCL do Município, a equipe técnica baseou-se na Resolução de Consulta nº 29/2016, em que foi excluído da base de cálculo o valor referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF (R\$ 1.598.407,36) incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, totalizando o valor de R\$ 24.825.745,24, correspondente a **58,89% da RCL**.

61. Já para a irregularidade do **subitem 1.2 (AA 04)**, foi utilizada a metodologia de cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que considera os valores correspondentes ao IRRF, de modo que os gastos com pessoal alcançaram o total de 26.401.607,74, o que corresponde a **60,34% da RCL**.

62. O responsável apresentou a mesma **defesa** para ambos os apontamentos, reiterando, inicialmente, os argumentos técnicos, no sentido de incluir



os valores do IRRF e as despesas de pessoal com Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate à Endemias. Nesse sentido, provoca a manifestação desta Corte sobre o extrapolamento do índice de gasto com pessoal em conformidade com a metodologia da STN, pois os permissivos contidos na Resolução de Consulta nº 29/2016 só tendem a agravar a celeuma em torno da regra prevista nos arts. 18 a 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

63. Ainda, transcreve parte do julgamento dos embargos de declaração impetrado pelo Município em desfavor da Receita Federal do Brasil (Processo nº 0004576-47.2014.4.01.3600), o qual determinou a abstenção de cobrança da contribuição previdenciária sobre a remuneração paga por empregador a empregado, sobre os primeiros 15 dias do auxílio-doença ou auxílio-acidente, terço constitucional de férias, gozadas ou não, função gratificada, férias indenizadas, abono pecuniário, aviso prévio indenizado e a licença prêmio indenizada e, que julgou improcedente, o pedido de não incidência da contribuição previdenciária sobre adicionais de insalubridade, periculosidade, noturno, plantão, produtividade, sobreaviso e outros, férias gozadas, horas extras e salário maternidade.

64. Assim, argumenta que tanto o TCE/MT quanto o MPC/MT devem rever o posicionamento em relação à natureza indenizatória dos plantões médicos, diante da premissa de que tais despesas têm caráter remuneratório, devendo, portanto, integrar os gastos com pessoal, sendo as demais despesas, constantes no julgado acima, excluídas do câmputo, por configurarem verbas de natureza indenizatória.

65. Utilizando-se das premissas acima, apresentou **demonstrativo¹⁷** do cálculo da despesa com pessoal, onde destacou os gastos que deveriam ser excluídos do câmputo (**Deduções – DLP/Decisão do TRF 1ª Região: R\$ 683.169,33**), demonstrando um percentual de **58,78% da RCL**, evidenciando que o limite legal de 54% da RCL foi excedido. Contudo, sustenta que isto não implica em rejeição de contas, visto que o gestor adotou as medidas visando o retorno ao percentual constante na LRF, tais como a destituição de funções gratificadas e a efetivação da arrecadação própria (aumentou de 11,36%, em 2016, para 14,29%, em 2017).

17. **Documento Externo** – Documento digital nº 167533/2018, fl. 9.



66. Salienta, também, que a despesa com pessoal foi majorada pela aplicação do piso salarial profissional nacional aos profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008, que teria imposto aumentos superiores à inflação. E finaliza propondo a pactuação de um TAG – Termo de Ajustamento de Gestão, envolvendo a Corte de Contas, a Procuradoria Jurídica, o Auditor Interno do Executivo Municipal e o Chefe do Poder Legislativo, no sentido de reduzir as despesas com pessoa

67. Por sua vez, a **Equipe Técnica** consignou, em relação à irregularidade do **subitem 1.1**, que toda a argumentação do defendente acabou por confirmar e reconhecer o descumprimento do referido limite imposto pela LRF. Ao analisar o recálculo apresentado, entendeu que a evidência anexada para as verbas excluídas não comprovam a fidedignidade das despesas, pois, trata-se apenas de um relatório resumido da Folha de Pagamento, desacompanhado dos documentos comprobatórios da natureza indenizatória das verbas, mantendo-se a falha.

68. Quanto ao **subitem 1.2**, diz que a equipe apurou o valor de R\$ 867.361,35 de gastos com pessoal do Poder Legislativo, correspondendo a 2,06% da RCL, ficando, portanto, dentro dos 6% estabelecidos no art. 19, III, da LRF, revelando que o descumprimento dos limites é decorrente dos gastos com pessoal do Executivo. Logo, concluiu pela manutenção da irregularidade.

69. Em sede de **alegações finais**, o responsável alegou entender que os apontamentos devem permanecer, entretanto, não ensejam necessariamente em rejeição das contas, haja vista que não restou evidenciado a permanência no extrapolamento concomitantemente a não adoção de providências, o que não é o caso dos autos, haja vista as demonstradas medidas tomadas pela gestão.

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

71. O *caput* do art. 169 da Constituição da República, determina que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados e dos Municípios não poderá exceder os limites previstos em lei complementar.



72. Assim, o art. 18 da LRF definiu como despesa total com pessoal somatório dos gastos do ente da Federação com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Alcançando os pagamentos de remuneração feitos a relativos a exercentes de mandatos eletivos, ocupantes de cargos, funções ou empregos (civis e militares) e membros de Poder.

73. Ressalta-se que a despesa com pessoal abrange os gastos com ativos, inativos e pensionistas, assim como os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos¹⁸.

74. No caso dos autos, a defesa não logrou êxito em afastar a irregularidade, ao contrário, em duas oportunidades de manifestação, acabou por confirmá-la, suscitando apenas que a mesma não ensejasse na reprovação das contas em razão das alegadas providências de redução dos gastos com pessoal.

75. Nesse norte, tem-se que nem mesmo o cálculo trazido pelo defendente foi capaz de atenuar a ocorrência da falha, a qual possui natureza gravíssima, visto que a soma total correspondeu à **58,78% da RCL**, muito além do limite de 54% estabelecidos pela LRF, evidenciando, também, que as medidas adotadas pelo gestor não foram efetivas a ponto de regularizar a situação verificada.

76. Sobre isso, convém frisar que o art. 22 da LRF estabelece que o cumprimento dos limites estabelecidos no art. 19 (60% - limite das despesas com pessoal dos Municípios em relação à RCL) e no art. 20 (54% - limite das despesas com pessoal do Executivo Municipal) devem ser verificados ao final de cada quadrimestre.

77. Na hipótese da despesa com pessoal exceder a 95% do limite, o parágrafo único do mesmo dispositivo legal prevê as seguintes vedações à entidade:

18. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Art. 18. (...) § 1º** Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



Art. 22. (...)

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

V - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

78. Por conseguinte, e conforme se nota do caso em tela, ultrapassado o limite de 54% da despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal (art. 20, III, “b”, LRF), o **art. 23 da LRF** prevê medidas a serem adotadas pelo Poder, que consiste na **eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, *in verbis*:**

Art. 169. (...)

§ 3º. Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (grifou-se)

79. Importante destacar, ainda, que o parágrafo 3º do art. 23 da LRF prevê sanções ao não cumprimento das medidas, veja-se:

Art. 23. (...)



§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

80. Esta Corte de Contas, acerca da adequação ao limite de gastos com pessoal possui o seguinte entendimento consolidado na **Resolução de Consulta nº 53/2010**, atente-se:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 53/2010

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDOLÂNDIA. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. CÁLCULO. ADEQUAÇÃO AO LIMITE. ADOÇÃO DAS MEDIDAS CABÍVEIS. 1) Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo. **2) As medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo.** A Lei 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucionais quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa aos limites legais, lei específica do respectivo ente federativo poderá estabelecer os requisitos objetivos e impessoais para exoneração desses servidores. Não havendo tal norma, aplica-se analogicamente a Lei 9.801/99 à hipótese de exoneração parcial dos servidores não estáveis. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional. (...) **5)** A despesa com pessoal será calculada levando-se em conta os gastos com despesa desta natureza no mês em referência e nos onze meses anteriores, observando-se o regime de competência, e será dividida pela Receita Corrente Líquida do mesmo período. **6) No controle dos gastos com pessoal, o controlador interno deverá acompanhar a aplicação e a observância das normas internas e verificar se o cálculo das despesas com pessoal está sendo feito de modo correto, inclusive analisando se há despesas que indevidamente não foram consideradas na apuração do**



montante. Ultrapassados os limites total ou prudencial, o responsável pelo controle interno deve acompanhar as medidas a serem adotadas, bem como sugerir ao gestor medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. 7) O pagamento de férias, gratificação natalina, um terço constitucional de férias e abono pecuniário de férias concedido aos agentes públicos no exercício da atividade deve ser computado na despesa com pessoal. Já o abono pecuniário de férias pago em razão da perda da condição de servidor não se amolda ao conceito de despesa com pessoal. (grifou-se)

81. Sendo assim, concorda-se com o posicionamento da Secex e manifesta-se pela manutenção da irregularidade do subitem 1.1 (AA 04).

82. Por outro lado, sugere-se o afastamento o apontamento do subitem 1.2 (AA 04), uma vez que esta já foi abrangida pela falha acima analisada (subitem 1.1).

83. Com efeito, o art. 19, III, da LRF, que traz o percentual de **60% da RCL**, refere-se à todas as **despesas de pessoal realizadas pelo Município, incluído o Poder Legislativo**, sendo que os cálculos detalhados pela unidade técnica, assim como a irregularidade evidenciada no subitem 1.2, é consequente da apuração dos gastos apenas do Poder Executivo, os quais se submetem, primeiramente, ao limite do art. 20, III, b, da LRF, qual seja 54% da Receita Corrente Líquida, conforme apontado na falha do subitem 1.1 (AA 04).

84. Vislumbra-se, portanto, que não se trata de duas irregularidades, mas sim da utilização de duas metodologias de cálculo distintas, sendo que em ambas foi verificada a ocorrência de apenas uma irregularidade, qual seja: **descumprimento do limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo**.

85. Diante das razões expendidas, mantida a irregularidade do subitem 1.1 (AA 04), faz-se necessária a expedição de **recomendação ao Legislativo Municipal** para que, quando do julgamento das referidas contas, **determine ao Chefe do Executivo que, com o auxílio do Controlador Interno** (item 6 da Resolução de Consulta nº 53/2010), elimine o percentual excedente do limite de gastos com pessoal, nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, tais como,



a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo.

86. Ainda neste tópico, a **Secex** verificou a ocorrência da **irregularidade do item 4 (CB 02)** referente à erro na contabilização das despesas com recursos provenientes do FUNDEB, gerando um saldo deficitário de R\$ 4.568.322,70.

87. De acordo com o relatório técnico, no exercício de 2017, foram arrecadados R\$ 5.552.823,97, contudo, verificou-se que as despesas com os recursos do FUNDEB somaram R\$ 10.121.146,67, ou seja, R\$ 4.568.322,70 acima do montante de recurso disponível para ser utilizado, demonstrando que houve a realização de despesas com recursos provenientes de outras fontes que foram contabilizadas erroneamente e ocasionaram o saldo deficitário da fonte do FUNDEB, em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF.

88. Em sua **defesa**, o gestor alega que o saldo deficitário foi suprido com recursos da fonte de recursos ordinários e cita o Processo nº 82392/2016 (Contas de Governo de Confresa), onde o Conselheiro Luiz Carlos Pereira evidenciou a possibilidade de que as indisponibilidades financeiras das fontes de receitas vinculadas sejam saldadas com recursos ordinários, quando constatada a existência de disponibilidade financeira nesta.

89. Salienta, por fim, que o montante suprido se refere a despesas com pessoal, reiterando o pedido de TAG, já que o plano de carreira, cargos e salários do magistério municipal deverá sofrer revisão para suprimir vantagens, pois o valor despendido para aportar o déficit é considerável, afetando a aplicação de recursos em investimento, que pode ser constado no IGFM de investimento com índice insatisfatório de 0,45 em 2017, sofrendo uma variação de 31,28% em relação a 2016.

90. A **Equipe Técnica** refuta a defesa e mantém a irregularidade, esclarecendo que a mesma está diretamente relacionada à falta de registro contábil dos remanejamentos de recursos entre fontes, pois, como dito pelo defendente, supriu



o saldo deficitário da fonte de recursos do Fundeb, com recursos da fonte ordinária, porém não foi processado o registro da transferência contábil entre as fontes.

91. Assim, sustenta que, se havia recursos disponíveis na fonte "00" – Recursos Ordinários e sendo ela a origem dos recursos para cobrir eventuais déficits das fontes vinculadas, deveria ter registrado a transferência de recursos entre as fontes, lembrando, também, que déficit financeiro evidencia falta de planejamento, pois a apropriação de obrigações, em montante superior ao saldo dos ativos financeiros, caracteriza vinculação acima do saldo máximo disponível, podendo gerar indisponibilidade de caixa a longo prazo.

92. Em suas **alegações finais**, o gestor reitera o entendimento exposto na ocasião da defesa.

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

94. Após analisar as justificas apresentadas pelo responsável e o posicionamento adotado pela equipe técnica, tem-se por corroborar com os auditores desta Corte de Contas, no sentido de que as justificativas apresentadas não são capazes de afastar a irregularidade elencada, a qual evidencia a inobservância às regras que regem a Contabilidade Pública.

95. Isso porque, os lançamentos contábeis devem guardar estrita relação com os princípios contábeis da competência e oportunidade, os quais são primícias básicas para a contabilização do ente, conforme definido pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 750/1993, veja-se:

Art. 6º O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Parágrafo único. A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.

96. Verifica-se que houve um equívoco por parte do gestor ao interpretar a



irregularidade, uma vez que não se questionou o déficit em si e/ou a origem dos recursos utilizados para pagamento das despesas do FUNDEB, mas sim a contabilização das despesas sem o registro das receitas, o que ocasionou na inconsistência apontada.

97. Não há, de fato, impedimento legal para que o gestor salde as indisponibilidades financeiras de fontes vinculadas com valores da fonte de recursos ordinários, entretanto, como evidenciado pelos técnicos, deve haver a correta contabilização desse remanejamento entre as fontes.

98. Desse modo, entende-se pela **permanência da irregularidade do item 4 (CB 02)** e sugere-se a expedição de **recomendação** à gestão do Município de Campos de Júlio para que corrija as inconsistências apontadas e realize o correto registro das informações contábeis do ente, principalmente, no que tange aos recursos do FUNDEB, de modo que quando utilizados recursos ordinários na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da educação, seja feita a devida contabilização da transferência entre as fontes, em conformidade com as normas principiológicas que regem a Contabilidade Pública.

2.3. Realização dos programas previstos na LOA

99. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas elaborou o quadro demonstrativo no tópico 4.1.4.1¹⁹ do seu relatório preliminar.

100. A dotação prevista na Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 48.739.460,43** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 46.033.362,62**, o que corresponde a **94,44% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

101. Verifica-se que, dos **18 programas** que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, apenas **1 obteve 100% de execução (Fiscalização da Gestão de Recursos Públicos)**, outros **12** obtiveram execução acima de 90% e **3**

19. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 141981/2018, fls. 12/13.



tiveram execução entre 70% e 90%.

102. Ainda, **1** apresentou execução de apenas **2,97%** e **1** obteve resultado de execução igual a **0,00%**, quais sejam:

- 1) Geração de Trabalho, Emprego e Renda (2,97%);
- 2) Reserva de Contingência (0,00%);

103. Desta feita, ainda que a renda destinada aos programas de governo tenha sido **satisfatoriamente** executada (94,44%), **recomenda-se** à atual gestão que promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a evolução da situação avaliada por esta Corte.

2.4. Avaliação das políticas públicas

104. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do Município de Campos de Júlio, no exercício de 2017, são **excelentes**, apresentando o **score 10,0**, isto é, dos dez indicadores avaliados, em todos obteve média superior à aferida nacionalmente.

105. Ainda, no que tange ao desempenho do Município quando comparado ao **seu próprio desempenho** no exercício anterior (2016), verifica-se que não houveram alterações negativas relevantes, mantendo-se os bons resultados.

106. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde**, no **exercício de 2017**, o Município alcançou **escore 6,0**, o que significa que em **4 indicadores os resultados foram inferiores em relação à média nacional**. São eles:

- 1) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce;
- 2) Taxa de Mortalidade Infantil;
- 3) Taxa de Detecção de Hanseníase;
- 4) Taxa de Incidência de Dengue;



107. Entretanto, Importa ressaltar que este resultado revela **uma melhora em relação ao ano anterior** (2016), quando o índice alcançado foi de 5,0.

108. Quando avaliado em relação ao **seu próprio desempenho**, comparando-se os resultados da avaliação de 2017 frente aos do exercício anterior, o Município apresentou pequena **piora em 5 indicadores**, a saber:

- 1) Taxa de Mortalidade Infantil;
- 2) Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal;
- 3) Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular;
- 4) Taxa de Incidência de Dengue;
- 5) Cobertura - Imunizações: Pentavalente

109. Há, portanto, a necessidade de maior empenho e comprometimento da gestão em adotar medidas com o intuito de manter a melhora na 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.

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

111. 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.

112. Desta feita, diante do resultado apresentado, faz-se necessário



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

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares

113. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, de acordo com o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

114. Verifica-se, também, que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados (art. 48 da LRF), assim como os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação (art. 37, *caput*, CF; art. 6º, XIII, Lei nº 8.666/1993).

115. No que tange às audiências públicas, evidenciou-se que foram realizadas durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, LDO e LOA.

116. Por outro lado, foi identificada a falha elencada no **item 5 (DB 08)**, a qual descreve que o Poder Executivo não realizou audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre do exercício de 2017.

117. Em oportunidade de **defesa**, o gestor discorda do apontamento e informa que as audiências foram realizadas em conformidade com as normas e princípios específicos, conforme editais e publicações anexos à sua defesa²⁰.

118. Justifica, ainda, que o site do município passou por reformulação para aprimorar o acesso do cidadão e órgãos de controle, sendo que no decorrer do processo houve falha na disponibilização de arquivos para *upload*. Informa, por fim, que as informações relacionadas às audiências públicas, foram alojadas em *link*

20. **Documento Externo** – Documento digital nº 167533/2018, fls. 23/38.



diverso ao caminho consultado no Portal de Transparência, pela equipe técnica, <http://www.camposdejulio.mt.gov.br/Contas-Publicas/RGF/>.

119. A **Secex de Receita e Governo** acolhe a defesa apresentada e confirma que os documentos apresentados pelo defendente evidenciam que as audiências públicas para a avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre de 2017, foram realizadas e publicadas na forma exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

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

121. Sobre o assunto, não é demais relembrar que a participação contínua da sociedade na atuação pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

122. No presente caso, diante da documentação apresentada, verifica-se que, de fato, as audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de 2017 foram regularmente realizadas e publicadas no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios.

123. Logo, coaduna-se com o posicionamento técnico no sentido de **sanar a irregularidade apontada no item 5 – DB 08.**

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

2.6. Prestação de Contas Anuais de Governo

125. De acordo com o art. 209, § 1º, da Constituição do Estado do Mato Grosso, as Contas Anuais de Governo do Poder Executivo deveriam ter sido remetidas ao Tribunal de Contas do Estado no dia **16 de abril de 2018**, após o término do prazo



destinado à sua apreciação por quaisquer contribuintes.

126. No entanto, a equipe de auditoria verificou que as contas anuais do Município de Campos de Júlio foram enviadas com 57 dias atraso, conforme evidenciado no apontamento do **item 7 (MB 02)**.

127. O **defendente** confirma a ocorrência da falha, contudo, argumenta que o descumprimento do prazo decorreu de motivo de força maior, uma vez que já vinha atrasado desde o exercício findo, sob gestão do Prefeito antecessor, o que dificultou sobremaneira a regularização pela atual gestão, em face da escassez de tempo, devido ao grande volume de documentos e informações que sobrecarregam o contador do Município.

128. A **Secex**, por sua vez, refuta as justificativas apresentadas e mantém a irregularidade, sustentado que a prestação de contas representa, além de uma obrigação legal, o compromisso da Administração com a transparência e com a eficiência na gestão pública.

129. **Assiste razão à equipe técnica.**

130. Isso porque, muito embora seja fato que as contas referentes ao exercício de 2016 não tenham sido prestadas dentro do prazo legal, estas são objeto de Tomada de Contas Ordinária iniciada pelo TCE/MT, de modo que a defesa apresentada apenas confirma a ocorrência da falha, sem demonstrar a adoção de providências com o fim de efetivar a remessa tempestiva da prestação de contas.

131. Ao acessar o sistema Aplic, é possível identificar que o envio da presente prestação de contas somente ocorreu no dia **12/06/2018**, consoante imagem abaixo:



Consulta aos Documentos das Contas de Governo

:: Clique com o botão direito do mouse sobre a tabela para mais opções

Resultado(s) da consulta

Cód.Documento	Exercício Documento	Tipo Descrição	Recebimento
00000000001/2017	2017	Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno	12/06/2018 16:02:01
00000000002/2017	2017	Cadastro dos responsáveis (inclusive do contador e controlador interno), conforme Anexo I	12/06/2018 16:02:01
00000000003/2017	2017	Ofício de encaminhamento	12/06/2018 16:02:01
00000000005/2017	2017	Relatório com informações acerca do montante dos recursos aplicados na execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual	12/06/2018 16:02:01
00000000006/2017	2017	Balanço Orçamentário I Anexo 12 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000007/2017	2017	Balanço Financeiro I Anexo 13 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000008/2017	2017	Balanço Patrimonial I Anexo 14(consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000009/2017	2017	Demonstração das Variações Patrimoniais I Anexo 15(consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000010/2017	2017	Anexo 1 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000011/2017	2017	Anexo 2 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000012/2017	2017	Anexo 6 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000013/2017	2017	Anexo 7 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000014/2017	2017	Anexo 8 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000015/2017	2017	Anexo 9 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000016/2017	2017	Anexo 10 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000017/2017	2017	Anexo 11 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000018/2017	2017	Anexo 16 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000019/2017	2017	Anexo 17 (consolidado)	12/06/2018 16:02:01
00000000020/2017	2017	Demonstrativo analítico dos profissionais do magistério do ensino básico, conforme Anexo XIV	12/06/2018 16:02:01
00000000021/2017	2017	Relação dos restos a pagar da saúde, inscritos no exercício	12/06/2018 16:02:01
00000000022/2017	2017	Relação dos restos a pagar da educação, inscritos no exercício	12/06/2018 16:02:01
00000000023/2017	2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (60%), inscritos no exercício	12/06/2018 16:02:01
00000000024/2017	2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (40%), inscritos no exercício	12/06/2018 16:02:01
00000000025/2017	2017	Relação dos restos a pagar da saúde, pagos no exercício	12/06/2018 16:02:01
00000000026/2017	2017	Relação dos restos a pagar da educação, pagos no exercício	12/06/2018 16:02:01
00000000027/2017	2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (60%), pagos no exercício	12/06/2018 16:02:01
00000000028/2017	2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (40%), pagos no exercício	12/06/2018 16:02:01

132. Ou seja, fora do prazo estabelecido pelo art. 209, § 1º, da Constituição Estadual e em desacordo com a Resolução Normativa nº 36/2012-TCE/MT, esta que determina às organizações municipais a remessa de prestação de contas por via eletrônica, nos seguintes termo:

Art. 1º. Determinar às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das seguintes cargas:

(...)

IV. Contas anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209 da Constituição Estadual;

133. Dessa forma, o *caput* do art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso determina que as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo devem ser remetidas ao Tribunal de Contas do Estado após o término do prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir do dia 15 de fevereiro, prazo este que objetiva a disponibilização das Contas Anuais aos cidadãos.

134. O descumprimento das regras de prestação de contas previstas



constitucionalmente pode, como sabido pelos administradores públicos, comprometer o trabalho de fiscalização deste Tribunal de Contas, além de que, a teor das diretrizes traçadas no art. 184 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), incumbe ao gestor a responsabilidade pelo envio correto dos documentos que irão subsidiar o exame e julgamento das Contas Anuais de Governo.

135. Diante das razões expendidas, considerando a confirmação da falha pelo responsável, bem como as informações da equipe técnica e aquelas extraídas dos sistema Aplic, entende-se pela **manutenção da irregularidade do item 7 (MB 02)**, fazendo-se necessária a expedição de **recomendação** (art. 22, § 1º, da LOTCE/MT) ao Poder Legislativo para que **recomende** à atual gestão da Prefeitura Municipal que envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo ao TCE/MT, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE nº 36/2012 e art. 209, § 1º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

2.7. Índice de Gestão Fiscal

136. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM²¹ 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 Pessoa II;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

137. 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).

138. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM

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



Geral de Campos de Júlio foi de **0,64, recebendo Nota B (BOA GESTÃO)**, o que lhe garantiu a **33ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

139. Por outro lado, em consulta ao Portal do TCE²² para verificar a evolução do IGF no tempo, constata-se que não houve alteração relevante em relação ao exercício 2016, conforme comparativo do índice abaixo:

- **2016:** IGFM Geral 0,68 – Nota B – 39ª posição
- **2017:** IGFM Geral 0,64 – Nota B – 33ª posição

140. Entretanto, embora o Município tenha alcançado um bom resultado, é certo que deve buscar uma gestão de excelência (Nota A), motivo pelo qual se entende necessário **recomendar** à gestão que adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGF (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS).

2.8. Limites de gastos da Câmara Municipal

141. Com relação aos limites de gastos da Câmara Municipal, constatou-se que os repasses ao Poder Legislativo de Campos de Júlio, no exercício de 2017, atenderam ao limite máximo de 7%, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, totalizando 4,45%, bem como não foram inferiores à proporção estabelecida na LOA.

142. Por outro lado, verificou-se que no mês de janeiro de 2017 a transferência do duodécimo ao Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, não ocorreu pontualmente, ou seja, até o dia 20/01/2017, vindo a Unidade de Auditoria apontar **irregularidade gravíssima, descrita no item 2 (AA 05).**

143. O **defendente** aponta que o atraso se deu em razão da transição de gestores, resultante do encerramento do mandato findo em 31/12/2016 e da posse do atual Prefeito e da equipe de secretários, que gerou a necessidade de alteração de assinaturas nas instituições financeiras, para liberação de senhas de acesso às contas

22. <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>



e operações financeiras.

144. A **Secex** manteve a irregularidade por entender que a transição de governo não justifica o atraso do repasse do duodécimo, pois a Constituição Federal é clara e objetiva ao impor o prazo para repasse até o dia vinte de cada mês, não havendo margem alguma para atraso ou qualquer flexibilidade legal para que essa data limite não seja cumprida pelo Poder Executivo.

145. Em **alegações finais**, o responsável suscita que a falha seja apreciada à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista que o atraso não resultou em danos ou prejuízos ao Poder Legislativo, “notadamente pelo fato de que o dia 20/01/2017 recaiu em uma sexta-feira, cujo repasse foi regularizado no primeiro dia útil subsequente, qual seja, 23/01/2017.”

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

147. Como garantia à independência dos poderes, o art. 168 da Constituição da República²³, 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, 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)
(...)

²³ **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)



**§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; (grifou-se)**

149. Sobre o tema, o julgado publicado no **Boletim de 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:

2.1) 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. Julgado em 12/08/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/08/2014. Processo nº 7.698-8/2014).

150. No caso em tela, apurou-se que o Poder Executivo atrasou o repasse penas com relação ao mês de **janeiro de 2017**, da seguinte forma:

Janeiro/2017	
23/01/2017	R\$ 129.500,00

151. Das informações expostas, verifica-se que o atraso foi de poucos dias, sendo realizado no próprio mês a que se refere.

152. Importante registrar, porém, que o dispositivo constitucional é claro ao determinar o repasse até o dia vinte de cada mês, assim, o gestor tem a discricionariedade para transferir os valores em qualquer data anterior, desde que efetue até o dia constitucionalmente estabelecido, um vez que é dever da gestão se planejar de forma a cumprir a norma constitucional.

153. Diante disso, concorda-se com o posicionamento da Secex e manifesta-se pela **manutenção da irregularidade AA 05 (item 2)** com expedição de **recomendação** à Câmara Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Orgânica do TCE/MT, para 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

154. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2015** (Processo nº 932-6/2015), esta Corte emitiu o Parecer Prévio nº 6/2016 – TP, **favorável à aprovação**, com as recomendações a seguir:

1) aperfeiçoe o planejamento e a execução das políticas públicas na área de **saúde**, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte, especialmente em relação aos seguintes indicadores: **a)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); **b)** Taxa de mortalidade infantil (2013); **c)** Taxa de incidência de Dengue (2014); **d)** Incidência de Tuberculose todas as formas (2014), em relação à Média Brasil; **e)** Taxa de detecção de Hanseníase (2014), em relação à Média Brasil e ao indicador do ano anterior; e, **f)** Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2013), em relação ao indicador do ano anterior; e,

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

155. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2016** (Processo nº 8.383-6/2016), diante da insuficiência de dados e impossibilidade de apreciação, este Tribunal emitiu **Parecer Prévio Negativo nº 138/2017**, determinando a **“instauração de Tomada de Contas, nos termos do artigo 29, caput, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 155 e 174, § 2º, da Resolução nº 14/2007”**, com o fim de ver apurada a prestação de contas anuais do jurisdicionado.

156. Tal **Tomada de Contas Ordinária** foi devidamente instaurada pela Secretaria de Controle Externo e tramita no **Processo nº 9.221-5/2018**, estando ainda pendente de análise pelo Tribunal Pleno desta Corte, de modo que não há com averiguar possíveis recomendações referentes às contas de governo de 2016.

157. Nesse ponto, importa dizer, ainda, que as recomendações desta Corte de Contas não são meros conselhos aos Gestores Públicos, antes revelam o cumprir do



princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88). Assim, eventual descumprimento deve estar atrelado a falta de condições físicas, financeiras ou estruturais, devidamente justificadas nos autos.

158. No caso em exame, quanto à execução das recomendações expedidas no julgamento das contas de governo do exercício de 2015, foi constatada uma pequena melhora nas políticas públicas de saúde, havendo uma evolução do escore de 5,0 para 6,0. Por outro lado, não foi possível localizar o protocolo, nesta Corte, do plano de providências de melhorias de tais índices, o que revela o descumprimento da recomendação.

159. Entretanto, todas essas questões recomendadas pelo Tribunal de Contas já restaram demonstradas em tópico específico deste Parecer, sendo, inclusive sugerida a expedição de novas recomendações à gestão municipal, comprovando-se as medidas adotadas quando do julgamento das contas de governo relativas ao exercício de 2018.

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

Na Saúde: **1)** Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; **2)** Taxa de Mortalidade Infantil; **3)** Taxa de Detecção de Hanseníase; **4)** Taxa de Incidência de Dengue; **5)** Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal; **6)** Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular; **7)** Cobertura - Imunizações: Pentavalente.

161. Reforça-se aqui a **recomendação** ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores da saúde 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 no Município.

162. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, verifica-se que o município obteve resultado de 0,64 o que indica Boa Gestão (Nota B), resultando na 33ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais, e assim sendo, a



adoção de medidas para aprimorar o desempenho da unidade gestora, buscando uma Gestão de Excelência (Nota A), será objeto de sugestão de recomendação, conforme exposto no tópico próprio deste parecer.

163. Nesta oportunidade, importa evidenciar que foram **apontadas e mantidas três irregularidades gravíssimas** - item 1 (AA 04), item 2 (AA 05) e item 3 (DA 02), além de outras três irregularidades de natureza grave – item 4 (CB 02), item 6 (FB 03) e item 7 (MB 02), as quais revelaram ausência de responsabilidade na gestão fiscal e a falta de planejamento da gestão, além do desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas do Município.

164. Numa análise global da prestação de contas, tem-se que **a união de todos os elementos irregulares** que permaneceram, dentre eles as **falhas graves e gravíssimas**, evidencia que o gestor não foi diligente na sua atuação frente ao Município de Campos de Júlio.

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

166. 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 Campos de Júlio, a manifestação deste **Parquet de Contas** encerra-se com o **parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

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

a) pela emissão de **parecer prévio CONTRÁRIO à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Campos de Júlio**, referentes ao exercício de 2017, sob a administração do **Sr. José Odil da Silva**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei



Complementar Estadual nº 269/2007 (LOTCE/MT), art. 176, § 3º, do RITCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo afastamento da irregularidade:

b.1) do subitem 1.2 (AA 04), tendo em vista que o seu objeto já é abrangido pela falha apontada no item 1.1 (AA 04), referente ao descumprimento do limite de gastos com pessoal do Poder Executivo;

b.2) do item 5 (DB 08), uma vez comprovado que o gestor realizou audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre do exercício de 2017;

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

c.1) adote ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a promover o equilíbrio orçamentário e financeiro da contas públicas, fiscalizando a execução orçamentária e observando as regras sobre finanças dispostas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º, 9º e 53, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

c.2) elimine o percentual excedente do limite de gastos com pessoal, com o **auxílio do Controlador Interno** (item 6 da Resolução de Consulta nº 53/2010), nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, tais como, a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo;

c.3) efetue o repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme determina o art. 168 da Constituição Federal;



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

d.1) abstenha-se de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem que existam recursos excedentes e a adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar os riscos, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1.964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015;

d.2) corrija as inconsistências apontadas e realize o correto registro das informações contábeis do ente, principalmente, no que tange aos recursos do FUNDEB, de modo que, quando utilizados recursos ordinários na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da educação, seja feita a devida contabilização da transferência entre as fontes, em conformidade com as normas principiológicas que regem a Contabilidade Pública;

d.3) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a evolução da situação avaliada por esta Corte;

d.4) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da saúde, identificando os fatores que causaram a piora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores: **1)** Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; **2)** Taxa de Mortalidade Infantil; **3)** Taxa de Detecção de Hanseníase; **4)** Taxa de Incidência de Dengue; **5)** Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal; **6)** Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular; **7)** Cobertura - Imunizações: Pentavalente;

d.5) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via sistema



Aplic, as Contas Anuais de Governo ao TCE/MT, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE nº 36/2012 e art. 209, § 1º, da Constituição do Estado de Mato Grosso;

d.6) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGF (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 15 de novembro de 2018.

(assinatura digital²⁴)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto

24. 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.