



PROCESSO Nº : 17.267-7/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO
GESTOR : JEFERSON FERREIRA GOMES
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JR.

PARECER Nº 4.967/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO. MANUTENÇÃO DE IRREGULARIDADES REFERENTES AO ATRASO NO REPASSE DO DUODÉCIMO, INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA ARCAR COM RESTOS A PAGAR, ABERTURA CRÉDITOS ADICIONAIS POR RECURSOS INEXISTENTES E REMESSA INTEMPESTIVA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Comodoro**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Sr. Jeferson Ferreira Gomes**.

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 20/07/2018 a 24/07/2018, 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:

JEFERSON FERREIRA GOMES - 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.

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

2.1) Os repasses ao Poder Legislativo referentes aos meses de julho e agosto de 2017 não ocorreram até o dia 20 dos respectivos meses.

3) DA 10. GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA. Descumprimento das vedações impostas ao Poder ou órgão que exceder a 95% do limite das despesas com pessoal (art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000).

3.1) Criação de cargos na estrutura do Executivo Municipal quando o índice de gastos com pessoal encontrava-se superior a 95%.

4) DB 99. GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

4.1) Desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal em função da existência de R\$ 767.205,08 em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira para seu pagamento distribuídos entre as fontes 01, 02, 14, 17, 18, 19, e 42 (art. 1º, § 1º da LRF).

5) FB 03. PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE. Abertura de créditos

1. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 141983/2018.



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).

5.1) Abertura de R\$ 1.205.422,85 em créditos adicionais com a indicação de fonte de recurso oriunda de excesso de arrecadação de 2017 inexistente.

6) 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).

6.1) Atraso de 95 dias no envio eletrônico das Contas de Governo Municipal ao TCE.

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 1 (AA 04), mantendo-se as demais.

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

2. **Ofício nº 743/2018/GAB-JBC** – Documento digital nº 147248/2018.

3. **Documento Externo** – Documento digital nº 167671/2018.

4. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 215366/2018.

5. **Edital de Notificação** – Documento digital nº 216268/2018.

6. **Documento Externo** – Documento digital nº 225406/2018.



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 Comodoro, 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 Comodoro, referentes aos exercícios de **2013 a 2016**, este Tribunal de Contas emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas nos três primeiros anos (2013-2015) e **parecer prévio contrário** no exercício anterior (2016)

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 Comodoro foram:

7. ROMS n. 11.060 GO.



a) PPA, conforme Lei nº 1.462/2013 (quadriênio 2013 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei nº 1.666/2016;

c) LOA, disposta na Lei nº 1.685/2016, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 56.257.330,23**.

17. Ao analisar as alterações orçamentárias, a Equipe de Auditoria verificou a ocorrência da **irregularidade apontada no item 5 (FB 03)**, uma vez verificado que foram abertos Créditos Adicionais por excesso de arrecadação sem a existência dos recursos disponíveis, no montante de R\$ 1.205.422,85, conforme restou demonstrado no **“Quadro 1.3 - Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação”⁸**, constante no **“Anexo 1 – ORÇAMENTO”**.

18. Em oportunidade de **defesa**, o gestor afirma que os créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação se deram por meio de Decretos, os quais especifica em suas justificativas, uma vez que houve excesso de arrecadação no valor de R\$ 2.958.540,04, ou seja, em valor suficiente para a abertura de créditos no importe de R\$ 1.205.422,85.

19. A **Secex de Receita e Governo**, por sua vez, esclarece que a abertura de créditos adicionais teve como base o excesso de arrecadação da Fonte 00 (Recursos Ordinários), sendo que esta não apresentou saldo de excesso para tal, apesar de o valor total do excesso de arrecadação do exercício, quando consideradas todas as fontes de recursos, tenha sido de R\$ 2.958.540,04.

20. Assim, verificado que os créditos adicionais em questão foram abertos por excesso de arrecadação inexistente da Fonte 00 e que a defesa não trouxe nenhum documento comprovando que estes foram abertos em outras fontes que apresentavam saldo de arrecadação suficiente, concluiu-se por manter a falha.

21. Em suas **alegações finais**, o defendente apresenta imagem de um **“relatório de suplementações por excesso de arrecadação”⁹**, com o intuito de demonstrar que os diversos Decretos, os quais tiveram como objeto a abertura de

8. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 141983/2018, fls. 65/66.

9. **Documento Externo** – Documento digital nº 225406/2018, fl. 9.



créditos adicionais, referiam-se a outras fontes.

22. Nesse contexto, afirma que, dos cinco créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, 2 foram recursos oriundos de transferências de outros municípios, 1 foi para devolução de saldo de recursos de convênios e 1 para suplementar a dotação da dívida contratada pelo Comodoro-Previ, ou seja, trata-se de “diversas fontes de recursos porém empenhado em uma única dotação orçamentária que é a fonte de recursos ordinários.”

23. Ao final, reitera que houve o excesso de arrecadação quando analisada a tabela como um todo e sustenta que pode ter ocorrido um erro nos lançamentos de fontes de recursos, pois apenas um crédito adicional aberto por excesso de arrecadação, no valor de R\$ 19.287,06, tratava-se de recursos ordinários.

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

25. 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.

26. 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)

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. Desse modo, para a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, a adoção da adequada metodologia para o cálculo da tendência é medida que se impõe, assim como as seguintes medidas de ajuste e limitação de despesas de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal:

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.

31. No presente caso, verifica-se que as razões de defesa, principalmente, quando das alegações finais, acabam por confirmar a ocorrência da falha, muito embora a mesma supostamente decorra de erro na contabilização dos recursos na fonte a que se referem, reconheceu que houve a abertura de, pelo menos, um crédito



adicional em fonte que apresentou déficit na obtenção da receita.

32. Isso porque, tendo em vista a vinculação dos recursos às respectivas fontes, a abertura de créditos adicionais deve ser analisada individualmente. Nesse contexto, fato é que o Município efetivou a abertura de créditos na Fonte 00 (Recursos Ordinários), a qual não obteve saldo de excesso de arrecadação, conforme demonstrado na seguinte Tabela elaborada pela Equipe Técnica¹⁰:

Fonte	Excesso/Déficit de arrecadação 2017 (R\$)	Créditos adicionais por excesso de arrecadação (R\$)	Recurso inexistentes em função da abertura dos créditos adicionais	Recursos inexistentes ao final do exercício (R\$)
00	-2.268.515,44	1.205.422,85	1.205.422,85	-3.473.938,29

Fonte: Anexo 1 deste relatório técnico (quadro 1.3)

33. Além disso, em que pese a afirmação de defesa de que os créditos adicionais se referem a fontes distintas, é importante destacar que as fontes 21, 22, 23 e 42, que se tratam de “Transferências de Convênios” da Assistência Social, Educação e Saúde e “Transferências de Recursos do SUS”, também apresentaram saldo deficitário ao final do exercício.

34. Desse modo, em consonância com a conclusão da Equipe Técnica, entende-se pela **manutenção do apontamento do item 5 (FB 03)** e, por consequência, pela expedição de **recomendação**¹¹ ao Poder Legislativo para que **determine** 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

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

10. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 141983/2018, fl. 11.

11. 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



Quociente de arrecadação da receita – 1,103	
Valor previsto: R\$ 57.074.427,81	Valor arrecadado: R\$ 62.962.606,50

Quociente de realização da despesa – 0,976	
Despesa autorizada: R\$ 56.627.258,22	Despesa realizada: R\$ 55.313.128,94

36. 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 – 1,056	
Receita arrecadada: R\$ 54.111.248,55	Despesa realizada: R\$ 51.235.151,41

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

38. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,056¹²**, o que demonstra **superávit orçamentário de execução**.

2.2.2. Restos a pagar

39. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)¹³, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve **inscrição de R\$ 1.428.190,36**, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 57.543.496,36.

40. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,024**.

12. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.

13. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante. Podem-se distinguir dois tipos de restos a pagar: os processados e os não processados. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.” (6ª ed., pág. 115).



41. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (**QDF**), a Equipe Técnica concluiu que **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há apenas R\$ 0,881 de disponibilidade financeira**, o que causa impacto negativo na situação financeira e orçamentária do exercício seguinte, na medida em que os recursos disponíveis do final de 2017 são insuficientes para fomentar os restos a pagar assumidos no período, conforme descrito na **irregularidade do item a (DB 99)**.

42. Em oportunidade de **defesa**, o gestor afirma que o apontamento é consequência de problemas decorrentes da gestão anterior, pois, aos assumir a Prefeitura, deparou-se com R\$ 4.305.426,40 de restos a pagar, incluindo a folha de pagamento do exercício de 2016 (R\$ 1.178.313,11).

43. Ainda, diz que encontrou as contas de consumo (água, telefone, energia e locação de *software*) com três meses de atraso e emissão de corte, assim como as obrigações patronais com atraso de dezembro e 13º, tendo que dispor de R\$ 380.478,79 sem haver disponibilidade financeira.

44. Argumenta que, ao assumir tais dívidas, “não imaginava que seria tão drástico” para sua gestão, no entanto, efetuou a quitação de 14 folhas de pagamento no exercício, fechando o ano com o valor de R\$ 1.985.918,92 em restos a pagar e de R\$ 824.22.,95 em despesas extraorçamentárias.

45. Ao final, apresenta uma análise da irregularidade por fonte de recursos, informando que a indisponibilidade decorre de restos a pagar não processados, de modo que, por ter havido economia orçamentária, não fora realizada a anulação de empenhos sem a devida liquidação.

46. A **Equipe Técnica**, entretanto, explica que o Passivo Financeiro compreende também os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados, de modo que são improcedentes as alegações da defesa no sentido de excluí-los do cálculo, mantendo-se a irregularidade.

47. Por ocasião de **alegações finais**, o defendente reafirma as dificuldades enfrentadas no primeiro ano de sua gestão e requer o afastamento da impropriedade



diante da aplicação da razoabilidade e proporcionalidade, por não haver dolo ou má-fé, bem como por tratar-se de restos a pagar não processados em valor pequeno para o total da arrecadação do Município.

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

49. Sobre o assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) dispõe a obrigatoriedade da disponibilidade de caixa para cobertura dos encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (art. 42, parágrafo único), a qual se dará a partir de ações planejadas que promovam o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º):

Art. 1º (...)

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar**. (grifou-se)

50. E, ao contrário do que argumenta a defesa, para fins de responsabilidade fiscal, é irrelevante se a despesa tenha atingido apenas o primeiro estágio (empenho – não processada) ou o segundo (liquidação - processada) antes do do terceiro estágio (pagamento) até o final do exercício financeiro.

51. Isso porque, a intenção do legislador foi garantir que não fossem prejudicados os programas cujos recursos devam ser aplicados de forma vinculada, de modo que, em se tratando de recursos vinculados, estes só devem ser utilizados para atender ao objeto de sua vinculação.

52. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso publicou em seu **Boletim de Jurisprudência**:

7.8) Despesa. Disponibilidade de caixa. Art. 42 da LRF. Apuração por fonte de recursos. Inclusão de restos a pagar. Atrasos em repasses. Atenuante.
1. Para efeito de verificação do cumprimento das disposições constantes



no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a relação entre a assunção de obrigação de despesa e a suficiente disponibilidade de caixa deve ser calculada, individualmente, por fontes de recursos. **Incluem-se como assunção de obrigação de despesa tanto os restos a pagar processados quanto os não processados**, inscritos no exercício. 2. Pode ser considerada como atenuante na responsabilização por descumprimento das disposições constantes no art. 42 da LRF, considerando-se as respectivas fontes de recursos vinculadas, a ocorrência de atrasos em repasses financeiros, devidos a municípios, pela União e/ou Estado. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. **Parecer Prévio nº 41/2017-TP**. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.385-2/2016) (grifou-se).

53. Ainda, ao especificar a indisponibilidade por fonte e por restos a pagar processados e não processados, a Equipe Técnica demonstrou que permanece a indisponibilidade financeira para custeá-los, veja-se:

Todos os cálculos de QDF demonstrados no quadro anterior levaram em consideração toda a disponibilidade financeira do Município. No entanto, quando realizado o controle de recursos por fonte, constatou-se a existência de R\$ 195.805,57 em restos a pagar processados sem a disponibilidade financeira para quitação, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Cod_fonte	Disponibilidade líquida	rpp_anterior	rpp_exercicio	rpp s/ Disponibilidade
1	-18.877,43	48.622,42	24.433,26	73.055,68
2	-60.637,42	83.904,77	33.622,72	117.527,49
17	-	-	2.709,72	2.709,72
18	-25.444,96	738,57	-	738,57
19	-33.417,41	1.774,11	-	1.774,11
Total	-138.377,22	135.039,87	60.765,70	195.805,57

Fonte: Elaborado pela Equipe Técnica com base no Quadro 5.2 (Anexo 5) deste Relatório Técnico

Ainda sob o prisma da análise por fonte de recursos, também se identificou a existência de R\$ 571.399,51 em restos a pagar não processados sem a disponibilidade financeira para sua quitação, após utilizados eventuais recursos existentes para honrar as dívidas exigíveis oriundas dos restos a pagar processados. Demonstra-se esta situação no quadro seguinte:

Cod_fonte	Disponibilidade após rpp	rpnp_anterior	rpnp_exercicio	rpnp s/ disponibilidade
1	-91.933,11	11.325,95	62.107,48	73.433,43
2	-178.164,91	61.435,21	202.998,80	264.434,01
14	74.223,69	6.000,00	275.534,02	207.310,33
19	-35.191,52	499,91	-	499,91
42	44.780,17	-	70.502,00	25.721,83
Total	-186.285,68	79.261,07	611.142,30	571.399,51

Fonte: Elaborado pela Equipe Técnica com base no Quadro 5.2 (Anexo 5) deste Relatório Técnico



54. Ademais, cumpre destacar que a gestão apresentou resultados negativos nos indicadores referentes a execução financeira, visto que o passivo financeiro (R\$ 2.854.884,64) supera o ativo financeiro (R\$ 2.864.396,73). Logo, percebe-se que o apontamento em questão não trata de falha pontual, mas indica prejuízos no balanço patrimonial do ente, revelando a necessidade de adoção de medidas efetivas a fim de promover o equilíbrio fiscal de suas contas.

55. Veja-se como se posiciona esta Corte de Contas diante da situação verificada:

14.5) Planejamento. Equilíbrio fiscal. Inscrição em restos a pagar. Necessidade de existência de saldo em disponibilidade de caixa. O ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas (art. 1º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal), **mediante limitação de empenho e de movimentação financeira**, caso necessárias, segundo os critérios fixados em lei de diretrizes orçamentárias, **de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos.**

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. **Parecer Prévio nº 83/2017- TP.** Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017. Processo nº 8.238-4/2016) (grifou-se)

56. Nesse aspecto, cabe ressaltar os documentos anexos à defesa¹⁴, os quais demonstram que o gestor adotou medidas saneadoras, como a limitação de empenho, ainda que as mesmas não tenham sido suficientes para evitar o apontamento.

57. Entretanto, é fato que, por ora, tal irregularidade não é capaz, por si só, de ensejar na emissão de parecer contrário à aprovação das contas, entretanto, não é demais dizer que a sua ocorrência, ao final dos dois últimos quadrimestres do exercício que finalizará o seu mandato, caracterizará irregularidade gravíssima (DA 01), situação vivenciada pela ex-gestora do Município em análise, que teve parecer desfavorável em suas contas de 2016.

58. Inclusive, sobre isso, cabe razão à defesa quando alega que a falha é, também, decorrente de condutas adotadas pela gestão anterior, visto que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira foi objeto de análise no processo de

14. **Documento Externo** – Documento digital nº 225406/2018, fl. 9.



prestação de contas do município nos exercícios de 2015 e 2016, em ambos sendo expedidas recomendações com o fito de equilibrar as contas.

59. Por outro lado, é impossível negar a sua ocorrência no exercício de 2017, quando o gestor deveria ter dado atenção especial a este fato, a fim de que o Município não reincidisse em impropriedades desta natureza.

60. Dessa forma, conclui-se pela **manutenção da irregularidade apontada no item 4 (DB 99)**, justificando-se a **recomendação** para que o Poder Legislativo **determine** ao Poder Executivo de Comodoro que observe o art. 1º, § 1º, e o art. 42, *caput* e parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, abstendo-se de inscrever Restos a Pagar sem a suficiente disponibilidade de caixa, atentando-se para as despesas em que os recursos sejam vinculados, a fim de serem evitados desvios que possam afetar o equilíbrio das contas.

2.2.3. Saldos financeiros

61. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (12/2016 – R\$ 2.094.525,35) com a do legado ao ano seguinte (12/2017 – R\$ 2.607.003,19) evidencia que os recebimentos do exercício foram maiores que os pagamentos (**saldo financeiro positivo**), o que se reflete no **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros, apurado em 1,244**.

2.2.4. Situação financeira

62. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **déficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 2.654.396,73) em relação ao passivo financeiro (R\$ 2.854.884,64), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 0,929**.

63. Nesse ponto, cabe a expedição de recomendação visando a adoção de medidas que promovam o equilíbrio das contas públicas, entretanto, entende-se que a determinação sugerida na análise da irregularidade do item 4 (DB 99) é suficiente e abrange a situação aqui verificada.



2.2.5. Dívida Pública

64. No que se refere à dívida pública, verifica-se que o Município de Comodoro **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 – QDPC**:

Receita Corrente Líquida	R\$ 52.918.338,35
Total da Dívida Pública Contratada	R\$ 0,00
QDDPD	0,000

65. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispendios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma dos dispêndios com a dívida pública é 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, já que o valor pago no exercício não chegou aos 11,5% da RCL que tinha direito de despender, veja-se:

Receita Corrente Líquida	R\$ 52.918.338,35
Total Dispendios da Dívida Pública	R\$ 1.185.273,66
QDDPD	0,022

2.2.6. Limites constitucionais e legais

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

67. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional

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% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

16. Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...) 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; grifou-se



estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 35.860.463,78		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	36,61%

Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 11.333.268,06		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, § 5º, ADCT)	77,60%

Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 35.860.463,78		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	26,76%

Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 58.537.251,51		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	49,86%

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

69. Entretanto, inicialmente a equipe técnica apontou que os **gastos com pessoal do Poder Executivo (55,15% da RCL)** estariam acima dos limites previstos no art. 20, III, “b”, da LRF (54%), caracterizando a **irregularidade do item 1 (AA 04)**.

70. O responsável, em sua **defesa**, alega que o excesso aos limites máximos para as despesas com pessoal, ocorreram em razão dos seguintes fatores: **a)** dedução da receita de aplicações financeiras do RPPS no cômputo da RCL, nos termos da Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2017; **b)** dedução a maior da Contribuição ao RPPS (segurado) no cômputo da RCL, e; **c)** não dedução de despesas de caráter indenizatório, tais como férias (rescisão), plantões médicos e remuneração de Agentes Comunitários de Saúde, no cômputo das Despesas com Pessoal.

71. Logo, entende que, se considerados os efeitos dos fatores acima elencados, os limites máximos pela LRF não seriam extrapolados.



72. A **Equipe Técnica** acolhe a defesa no que tange à: **b)** dedução a maior da Contribuição ao RPPS (segurado) no cálculo da RCL, pois verificou equívoco nos números utilizados preliminarmente (**R\$ 5.079.939,89**), em razão de inconsistência identificada no Aplic, onde “não consta nenhum valor correspondente à Contribuição ao RPPS (patronal)”. Assim, “em consulta ao Balanço Anual encaminhado pelo município de Comodoro ao Siconfi, constata-se que o valor correto a ser deduzido como Contribuição ao RPPS (segurado) no cálculo da RCL é de **R\$ 2.527.403,63**.”

73. Acolhe em parte, também, em relação à: **a)** dedução da receita de aplicações financeiras do RPPS no cálculo da RCL, nos termos da Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2017, por entender que esta só surtiu efeitos após a sua publicação, em 01/08/2017. Assim, a parcela a ser deduzida no cálculo da RCL é de **R\$ 925.929,89** (Total: R\$ 3.066.376,90 – Até agosto: R\$ 2.140.447,01), referente às receitas orçamentárias registradas nos meses de setembro a dezembro de 2017.

74. Diante desses novos números, ao efetuar o recálculo das despesas com pessoal, verificou que o Poder Executivo alcançou o percentual de **50,66% da RCL**, ou seja, dentro dos limites estabelecidos pela LRF. Veja-se as seguintes tabelas elaboradas no Relatório Técnico de Defesa:

Quadro 3.2 – Receita Corrente Líquida (RCL) - ATUALIZADO

Receitas	Total (R\$)
Total de Receitas Correntes	68.428.435,08
(-) Deduções da Receita Corrente	0,00
= Total de receitas correntes - deduções	68.428.435,08
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	2.527.403,63
(-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários	2.752,51
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	6.057.887,98
(-) Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	1.303.139,45
(-) Dedução Receita de Aplicação Financeira do RPPS – (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017)	925.929,89
(=) RCL	57.611.321,62

Quadro 9.3 – Apuração do cumprimento do limite legal individualizado – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - ATUALIZADO

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	29.185.957,35	57.611.321,62	50,66%
Legislativo	1.402.654,07	57.611.321,62	2,43%



75. Quanto à alegação de **c)** não dedução das despesas indenizatórias, a Secex sustenta que a defesa não comprovou a natureza rescisória dos valores referentes a férias e 1/3 de férias. E, ainda, entende que não são consideradas indenizatórias as despesas com plantões médicos e com contratação de agentes comunitários de saúde. Entretanto, considerando o novo valor aferido para a RCL, concluiu pelo saneamento da irregularidade.

76. Em sede de **alegações finais**, o responsável traz novamente a Resolução de Consulta nº 19/2017, que trata da “dedução dos rendimentos do RPPS”, argumentando que esta passará a vigorar a partir do exercício de 2018, conforme constou no Acórdão nº 455/2018. Logo, entende que a mesma não deve ser aplicada na análise das contas de 2017, de modo que o valor integral deve ser mantido no cálculo da RCL, a qual alcançará o montante de R\$ 58.537.251,51, o que enseja na apuração do seguinte limite de gastos com pessoal:

PODER	Despesa Total com Pessoal	RCL	%
Executivo	29.185.957,35	58.537.251,51	49,85%
Legislativo	1.402.654,07	58.537.251,51	2,39%

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

78. Sobre o assunto, é importante lembrar que 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.

79. 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.

80. 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 públicos¹⁷.

81. Com efeito, 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.

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

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.

83. Por conseguinte, 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

17. **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".



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.

84. 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.

85. 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)

86. No caso dos autos, após verificado o percentual de gastos de pessoal em 55,15%, a defesa alega que não deve ser deduzido, no cálculo da Receita Corrente Líquida, o valor referente às “aplicações financeiras do RPPS” (R\$ 3.066.376,90), haja vista que este Tribunal de Contas firmou o entendimento acerca da necessidade de dedução desses valores apenas em agosto de 2017, por meio da **Resolução de Consulta nº 19/2017**, *in verbis*:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 19/2017 – TP

Ementa: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR MUNICIPAL DE ALTA



FLORESTA. CONSULTA. CONTABILIDADE. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL. BASE DE CÁLCULO. RENDIMENTOS DA CARTEIRA DE INVESTIMENTO DOS RPPS. NÃO INCLUSÃO. As receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS não devem ser computadas na base de cálculo utilizada para determinação da Receita Corrente Líquida - RCL dos entes federativos instituidores desses regimes.

87. Após a Secex considerar suas alegações e fazer a dedução apenas dos valores correspondentes aos meses posteriores a publicação da Resolução acima, o gestor trouxe o **Acórdão nº 455/2018**, que julgou Representação Interna em face da Prefeitura de Primavera do Leste, para dizer que a mesma só passará a vigorar a partir do exercício de 2018. Veja-se:

ACÓRDÃO Nº 455/2018 – TP

Resumo: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DE IRREGULARIDADES NA NOMEAÇÃO DE PESSOAL E PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. APENSAMENTO DESTES PROCESSOS ÀS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2017. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUANTO À SITUAÇÃO EM QUE A EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL POR SI SÓ NÃO ENSEJA A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO, QUE PASSARÁ A VIGORAR NO EXAME DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2018.

ACORDAM (...) em conhecer esta Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades na nomeação de pessoal e pagamento de horas extras, (...) e, em **DETERMINAR O APENSAMENTO** deste processo às contas anuais de governo da mencionada Prefeitura (Processo nº 46.035/2017); e, ainda, em **firmar o entendimento do Colegiado deste Tribunal no sentido de que, caso a eventual extrapolação dos limites de gastos com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal tenha sido ocasionada exclusivamente pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS, a caracterização de tal irregularidade não será, por si só, ensejadora da conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação daquelas contas, passando a vigorar plenamente no exame das contas a partir do exercício de 2018.** (grifou-se)

88. Em que pese a argumentação do gestor, este *Parquet* de Contas entende que a decisão acima não significa dizer que tais receitas não devem ser deduzidas no cálculo da RCL do exercício de 2017, mas tão somente que servirá com atenuante na análise de emissão de parecer favorável/contrário à aprovação das contas de governo.

89. Entretanto, como evidenciado pela equipe técnica, deve-se ter em



conta o que estabelece o art. 50 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007), no sentido de que “a decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema.”

90. Logo, considerando a disposição da LOTCE/MT e o teor do Acórdão trazido pelo defendente, onde menciona-se que a Consulta passará a vigorar plenamente somente nas análises realizadas a partir do exercício de 2018, e, ainda, em nome dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tem-se por acolher a tese de defesa.

91. Sendo assim, entende-se que, na apuração da Receita Corrente Líquida do exercício de 2017, não cabe a dedução das receitas provenientes de aplicações financeiras do RPPS, valor que, no caso em tela, corresponde à R\$ 3.066.376,90.

92. No que tange à alegação **defensiva** de houve dedução a maior da Contribuição ao RPPS (segurado) no cômputo da RCL, argumento acolhido pela unidade instrutiva, entende-se por acompanhar a conclusão técnica.

93. Isso porque, ao consultar o sistema Aplic, verifica-se que de fato existem inconsistências na tabela referente à contribuição patronal, uma vez que não é possível identificar qualquer valor, presumindo-se que o respectivo montante fora alimentado conjuntamente com a tabela de contribuições de segurado, gerando equivocadamente o importe de R\$ 5.079.939,89 (patronal+segurado), utilizado na base de cálculo da RCL pela Secex. Veja-se:

Descrição	Receita Realizada(R\$)
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	5.570.799,17
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	5.079.939,89
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO	5.079.939,89
CONTRIBUIÇÃO DE SERVIDOR ATIVO CIVIL	5.079.939,89

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	157.469,69
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	157.469,69
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO	157.469,69
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL DE SERVIDOR ATIVO CIVIL	0,00



94. Importante frisar, contudo, que tais tabelas são alimentadas manualmente pela gestão municipal. Por outro lado, a inconsistência se comprova a partir da análise do **Anexo 12 – Balanço Orçamentário**, documento juntado pela Prefeitura Municipal no sistema Aplic:

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO
Anexo 12 - Balanço Orçamentário
Administração Direta, Indireta e Fundacional

Período: J

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)
RECEITAS CORRENTES	59.111.607,81	59.111.607,81	65.383.207,96
RECEITA TRIBUTÁRIA	5.742.366,00	5.742.366,00	5.432.860,97
Impostos	5.394.234,15	5.394.234,15	4.989.870,43
Taxas	274.328,44	274.328,44	394.280,94
Contribuição de Melhoria	73.803,41	73.803,41	48.709,60
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	2.305.474,22	2.305.474,22	3.018.262,91
Contribuições Sociais	1.476.783,23	1.476.783,23	2.527.403,63
Contribuições econômicas	828.690,99	828.690,99	490.859,28
RECEITA PATRONAL			

95. Assim como o seguinte “Comparativo da Receita Orçada Com a Arrecadada”, trazido pela defesa:



Títulos	Recurso	Orçado	Arrecadada	
			No Período	Até o Período
RECEITAS CORRENTES		2.360.651,75	1.036.610,90	6.224.138,60
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES		1.476.783,23	368.816,61	2.527.403,63
Contribuições Sociais		1.476.783,23	368.816,61	2.527.403,63
Contrib. Previd. do Regime Próprio		1.476.783,23	368.816,61	2.527.403,63
Contrib de Servidor Ativo para o RPPS		1.476.783,23	368.816,61	2.527.403,63
CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR- PREFEITURA	0999	1.437.581,85	338.991,17	2.346.213,55
CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR - CAMARA	0999	14.700,52	3.548,84	44.307,56
CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR- COMODORO-PREVI	0999	24.500,86	26.276,60	136.882,52
RECEITA PATRIMONIAL		865.492,88	192.071,78	3.066.376,90
Receitas de Valores Mobiliários		865.492,88	192.071,78	3.066.376,90
Remuneração dos Investimentos do RPPS		865.492,88	192.071,78	3.066.376,90
Remuneração dos Investimentos do RPPS Renda Fixa	0999	865.492,88	192.071,78	3.066.376,90
OUTRAS RECEITAS CORRENTES		18.375,64	475.722,51	630.358,07
Indenizações e Restituições		18.375,64	0,00	2.752,51
Restituições		18.375,64	0,00	2.752,51
Compensações Financ.entre Regime Geral e RPPS		18.375,64	0,00	2.752,51
Compens. financ. entre RGPS e RPPS - principal	0999	18.375,64	0,00	2.752,51
Receita da Dívida Ativa		0,00	475.722,51	627.605,56
Rec. Div. Ativ. não Tributária		0,00	475.722,51	627.605,56
Rec. Div. Ativ. Não Tributária de Outras Rec.		0,00	475.722,51	627.605,56
Rec.Div Ativ Não-Tribut de Outras Receit - Princ	4510	0,00	475.722,51	627.605,56
RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS		1.543.554,17	157.469,69	2.784.689,04
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES		1.543.554,17	157.469,69	2.784.689,04
Contribuições Sociais		1.543.554,17	157.469,69	2.784.689,04
Contribuições Previdenciárias do Regime Próprio		1.543.554,17	157.469,69	2.784.689,04
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		1.543.554,17	157.469,69	2.784.689,04
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL - PREFEITURA	0999	1.516.603,23	150.891,46	2.702.050,45
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL - CAMARA	0999	22.050,77	6.578,23	82.638,59
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL - COMODORO-PREVI	0999	4.900,17	0,00	0,00

96. Dessa forma, em consonância com a equipe técnica e com a defesa, tem-se que o valor a ser deduzido no cálculo da RCL, referente às contribuições previdenciárias do segurado, corresponde à R\$ 2.527.403,63.

97. Ademais, quanto às **despesas de natureza indenizatória**, concorda-se com a Secex de Receita e Governo no sentido de que o gestor não trouxe qualquer documento comprobatório de que os pagamentos de férias e 1/3 de férias se referiam a rescisões, requisito necessário para caracterizá-las como indenizações e não como verbas remuneratórias, uma vez que o simples Resumo da Folha de Pagamento (anexo à defesa) não é suficiente para tal.

98. Em relação à alegada necessidade de exclusão dos plantões médicos das despesas com pessoal, verifica-se que também não merece guarida, pois os os serviços prestados com continuidade e habitualidade ostentam natureza remuneratória, e não indenizatória.

99. Esta Corte de Contas, aliás, e a partir do exercício de 2016, tem entendimento diverso do alegado pela defesa, a indicar a inclusão dos plantões no



cômputo dos gastos com pessoal, consoante se denota dos seguintes julgados publicados no seu **Boletim de Jurisprudência**:

13.88) Pessoal. Terceirização de serviços médicos. Substituição de servidores. Plantões. Inclusão no limite de despesas com pessoal.
Os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de se substituir servidores públicos efetivos ou empregados públicos, mesmo que a forma de execução do contrato se dê por plantões, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificados no orçamento como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”.
(Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 39/2017- TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.448-4/2016).

13.55) Pessoal. Despesas com pessoal (art. 18, LRF). Plantões médicos.
As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Justifica--se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público.
(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/ TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 25.902-0/2015).

100. Sendo assim, entende-se que as despesas com férias e 1/3 de férias, que não decorrem de rescisão, bem como os pagamentos de plantões médicos, por possuírem natureza remuneratória, devem compor a base de cálculo na apuração dos limites de gastos com pessoal.

101. Diante de tudo que foi exposto, apresenta-se as seguintes tabelas:

Total das receitas correntes:	R\$ 68.428.435,08
Aplicações financeiras RPPS (incluídas)	R\$ 3.066.376,90
(-) Contribuição ao RPPS (segurado):	R\$ 2.527.403,63.
(-) Receita de compensação financeira entre regimes previdenciários	R\$ 2.752,51
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	R\$ 6.057.887,98
(-) Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	R\$ 1.303.139,45



(=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ 58.537.251,51
------------------------------	-------------------

Receita Corrente Líquida	Gastos com Pessoal (Poder Executivo)	(%) Sobre a RCL
R\$ 58.537.251,51	R\$ 29.185.957,35	49,86%

102. Logo, coaduna-se com o cálculo apresentado pelo defendente em oportunidade de alegações finais, e com a conclusão da equipe técnica, no sentido de **afastar a irregularidade apontada no item 1 (AA 04)**, haja vista que o total de gastos com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2017, correspondeu 49,86% da Receita Corrente Líquida, dentro do limite permitido pelo art. 20, III, b, da LRF.

103. Por fim, vislumbra-se a necessidade de **recomendar** ao Poder Legislativo que **determine** à gestão da Prefeitura de Comodoro que observe as disposições da Resolução de Consulta nº 19/2017, no sentido de deduzir as receitas provenientes de aplicações financeiras do RPPS quando da apuração da Receita Corrente Líquida, a fim de evitar o extrapolamento do limite com gastos de pessoal.

104. Em decorrência do apontamento acima, a Secex evidenciou que a gestão municipal criou cargos quando o índice de gastos com pessoal encontrava-se superior a 95% do limite, conforme demonstrado na **irregularidade do item 3 (DA 10)**.

105. De acordo com o Relatório Técnico, ao final do primeiro quadrimestre de 2017, o percentual de despesa total com pessoal era equivalente a 67,18% da RCL, ao final do segundo quadrimestre, este percentual diminuiu para 65,24% e, ao final do terceiro quadrimestre, finalizou o exercício de 2017 em 57,53%, conforme consta nos Relatórios de Gestão Fiscal.

106. Mesmo com este cenário, constatou-se que, por meio da Lei Municipal nº 1.730/2017, foram criados os cargos de provimento efetivo de Fiscal de Contratos, Pregoeiro e Técnico em Segurança do Trabalho, em desconformidade com art. 22, parágrafo único, II, da LRF.

107. Visando afastar a falha, o **defendente** esclarece que este Tribunal, por meio do Julgamento Singular nº 413/MM/2017, determinou a realização de concurso



público para agentes de saúde e de endemias.

108. Assim, verificada a necessidade de criar os cargos de Fiscal de Contratos, Pregoeiro e Técnico em Segurança do Trabalho, para provimento efetivo, tomou a iniciativa de utilizar-se do mesmo concurso público para a admissão destes, haja vista que se promoveria a licitação para contratação de empresa realizadora do certame ainda em 2017.

109. Ao final, informa que o concurso foi realizado em 08/07/2018, mas que não foram contratados servidores para os citados cargos. Sustenta, também, que o percentual de gastos do executivo não ultrapassou o limite permitido, conforme demonstrado na falha apontada no item 1 (AA 04).

110. A **Secex de Receita e Governo**, por sua vez, aduz que não há relação entre a determinação exarada na Decisão Singular e a Lei Municipal nº 1730/2017, uma vez que a determinação foi no sentido de que se realizasse concurso público para provimento dos cargos de agentes comunitários de saúde e agentes de endemia, e não de fiscal de contrato, pregoeiro e técnico em segurança do trabalho.

111. Destaca que, quando da publicação da Lei Municipal, o gestor estava impedido de criar cargo, emprego e função pública, por força do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 22 da LRF, uma vez que, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017 (Apêndice - A), os gastos com pessoal do Executivo Municipal já excediam o limite máximo de gastos com pessoal estabelecido no art. 20, II, "b", da LRF.

112. E, mesmo que houvesse relação entre a determinação e a legislação municipal, poderia o gestor dar cumprimento a mesma até o prazo limite estabelecido na Decisão Singular (26/02/2018), não sem antes adotar medidas saneadoras para que o percentual de gastos com pessoal do Executivo Municipal se adequasse aos limites estabelecidos na LRF.

113. Em suas **alegações finais**, o gestor reitera que prezou pelo princípio da economicidade ao decidir realizar o concurso em conjunto com a seleção dos agentes



de saúde. Diz, ainda, que os auditores apontaram que “em 30/08/2018 estava excedido o limite de 54% da LRF, mas em 31/12/2017 encontrou 50,66%, de despesas de pessoal, então como se pode afirmar que em 01/11/2017 o limite estava excedido não podendo criar cargos.”

114. Nesse norte, argumenta que no cálculo utilizado pela equipe técnica foi deduzida a receita de investimentos do RPPS, em atendimento à Resolução de Consulta nº 19/2017, por isso estrá com o índice apurado acima da LRF. Por fim, informa que tomou providências de demissão nos meses de setembro, outubro e novembro, para que a folha voltasse aos índices baixos.

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

116. Sem delongas, deve-se dizer que é entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso que a simples criação de cargos não enseja em aumento dos gastos com pessoal.

117. Nesse sentido, é o teor da **Resolução de Consulta nº 50/2010**, *in verbis*:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 50/2010

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITE PRUDENCIAL. INTERPRETAÇÃO DAS VEDAÇÕES PREVISTAS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 1) É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde educação e segurança, desde que seja para realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente. **2)** É ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e oportunidade. **3)** É ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal. **4)** É ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV, do parágrafo único do art. 22 da LRF. **5) A simples criação de**



cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF. (grifou-se)

118. Diante disso, considerando que nos autos não foi demonstrada a admissão de pessoal, mas somente a criação de cargos por meio de lei municipal, bem como a comprovação de que as despesas com pessoal se encontram dentro do limite legal, entende-se pelo **afastamento da irregularidade do item 3 (DA 10).**

2.3. Realização dos programas previstos na LOA

119. 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 4.1.4.1¹⁸ do seu relatório preliminar.

120. A dotação prevista na Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 58.862.753,08** (atualizada), sendo que o valor gasto foi de **R\$ 57.543.496,36**, o que corresponde a **97,75% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

121. Verifica-se que, dos **26 programas** que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, **14 obtiveram 100% de execução**, outros **10** obtiveram execução acima de 90% e **2** tiveram execução entre 70% e 90%.

122. Desta feita, considerando que nenhum programa obteve execução menor que 70%, tem-se que a renda destinada aos programas de governo foi **satisfatoriamente** executada (97,75%).

2.4. Avaliação das políticas públicas

123. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do Município de Comodoro, no exercício de 2017, são **positivos**, apresentando o **score 8,5**, isto é, dos dez indicadores avaliados, em oito obteve média superior à aferida nacionalmente e 1 obteve média igual ou próxima, ficando **abaixo da média em apenas 1 quesito**, qual seja:

18. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 141983/2018, fls. 12/13.



1) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos).

124. Importa destacar que tal resultado representa **uma melhora em relação ao exercício anterior**, quando o município havia alcançado score 7,5.

125. Em relação ao resultado do Município quando comparado ao **seu próprio desempenho** no exercício anterior (2016), verifica-se que houve uma **piora em 2 indicadores**, são eles:

1) Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF;

2) Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF;

126. Desta feita, diante do resultado constatado, faz-se necessária a **recomendação** à gestão para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da educação do município, e que efetivamente seja executado, a fim de melhorar o quadro de indicadores mal avaliados.

127. Isso porque, a Constituição Federal consagra a educação como direito fundamental em seu art. 205¹⁹ e como um direito social no art. 6º²⁰, revelando-se um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, assim o acesso ao ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino é direito público subjetivo²¹, como condição essencial para uma existência digna.

128. 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;

19. Constituição da República – Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifou-se)

20. Constituição da República – Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifou-se)

21. Constituição da República – Art. 208. (...) § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. (grifou-se)



2) Taxa de Mortalidade Infantil;

3) Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos;

4) Taxa de Detecção de Hanseníase.

129. Entretanto, ressalta-se que este resultado revela **uma significativa melhora em relação ao ano anterior (2016)**, quando o índice alcançado foi de 3,5.

130. Quando avaliado em relação ao **seu próprio desempenho**, comparando-se os resultados da avaliação de 2017 frente aos do exercício anterior, o Município apresentou significativas melhoras, apresentando **piora em apenas 2 indicadores**, a saber:

1) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce;

2) Cobertura - Imunizações: Pentavalente

131. 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.

132. 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.

133. 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.

134. 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

135. 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.

136. 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).

137. No que tange às audiências públicas, evidenciou-se que foram realizadas durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, LDO e LOA, bem como para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre do exercício de 2017.

138. 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

139. 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.



140. No entanto, a equipe de auditoria verificou que as contas anuais do Município de Comodoro foram enviadas com 95 dias atraso, conforme evidenciado no apontamento do **item 6 (MB 02)**.

141. O **defendente** confirma a ocorrência da falha, contudo, argumenta que teve dificuldades para se adequar às novas exigências para envio das Contas de Governo via Aplic, pois tiveram que efetuar a reabertura de todas as cargas mensais e inicial para corrigir erros de saldos e não apresentar a conta de governo divergente da realidade. Além disso, informa que as mesmas foram enviadas 1 dia após o envio da carga de dezembro do RPPS.

142. A **Secex**, considerando o reconhecimento da irregularidade pela defesa, sugere a manutenção do apontamento.

143. Em **alegações finais**, o responsável reitera as alegações de defesa e afirma que não houve má-fé ou ilicitude, já que, apesar do atraso, as contas foram enviadas e analisadas por esta Corte, motivo pelo qual requer sejam aplicados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

144. **Assiste razão à equipe técnica.**

145. Isso porque, 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.

146. Ao acessar o sistema Aplic, é possível identificar que o envio da presente prestação de contas somente ocorreu no dia **20/07/2018**, 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

Exercício...	Tipo Descrição	Recebimento
2017	Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno	20/07/2018 15:18:48
2017	Cadastro dos responsáveis (inclusive do contador e controlador interno), conforme Anexo I	20/07/2018 15:18:48
2017	Ofício de encaminhamento	20/07/2018 15:18:48
2017	Relatório com informações acerca do montante dos recursos aplicados na execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual	20/07/2018 15:18:48
2017	Balanco Orçamentário I Anexo 12 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Balanco Financeiro I Anexo 13 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Balanco Patrimonial I Anexo 14 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Demonstração das Variações Patrimoniais I Anexo 15 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 1 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 2 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 6 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 7 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 8 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 9 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 10 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 11 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 16 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Anexo 17 (consolidado)	20/07/2018 15:18:48
2017	Demonstrativo analítico dos profissionais do magistério do ensino básico, conforme Anexo XIV	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar da saúde, inscritos no exercício	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar da educação, inscritos no exercício	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (60%), inscritos no exercício	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (40%), inscritos no exercício	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar da saúde, pagos no exercício	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar da educação, pagos no exercício	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (60%), pagos no exercício	20/07/2018 15:18:48
2017	Relação dos restos a pagar do Fundeb (40%), pagos no exercício	20/07/2018 15:18:48

147. 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 termos:

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;

148. 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.



149. 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.

150. 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 6 (MB 02), fazendo-se necessária a expedição de **recomendação** (art. 22, § 1º, da LOTCE/MT) ao Poder Legislativo para que **determine** 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

151. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM²² 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.

152. 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).

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



153. Em consulta ao Portal do TCE²³, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM Geral de Comodoro foi de **0,36, recebendo Nota D (GESTÃO CRÍTICA)**, o que lhe garantiu a 131ª posição no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

154. Ainda, ao se apurar a evolução do IGFM no tempo, constata-se que não houve alteração relevante em relação ao exercício 2016, conforme comparativo do índice abaixo:

- **2016:** IGFM Geral 0,34 – **Nota D – 135ª posição**
- **2017:** IGFM Geral 0,36 – **Nota D – 131ª posição**

155. Desta feita, faz-se indispensável **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

156. Com relação aos limites de gastos da Câmara Municipal, constatou-se que os repasses ao Poder Legislativo de Comodoro, 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.

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

158. O **defendente** alega que a falha se deu em razão do atraso no repasse do ICMS pelo Estado, o qual foi creditado somente após o dia 20, causando enormes transtornos, inclusive o saldo do repasse do duodécimo para o Legislativo na data correta, conforme a seguinte demonstrativo anexo pela defesa:

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



Fonte: Demonstrativo de distribuição de arrecadação SIBB –Sistema de Informações Banco do Brasil (anexo)

Data correta do crédito	Data que foi creditado
18/07/2017 (noite)	21/07/2017 (noite)
15/08/2017 (noite)	21/08/2017 (noite)

159. A **Secex**, por sua vez, concluiu que “em que pese a Defesa ter comprovado o atraso no repasse de ICMS pelo Governo do Estado, considera-se mantida a irregularidade, uma vez que trata-se de obrigação constitucional que deve ser respeitada pelo Prefeito Municipal.”

160. Em **alegações finais**, o responsável suscita que a falha seja apreciada à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista que o atraso foi de poucos dias e não resultou em danos ou prejuízos ao Poder Legislativo, bem como porque não se trata de irregularidade reincidente.

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

162. Como garantia à independência dos poderes, o art. 168 da Constituição da República²⁴, 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.

163. 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

²⁴ **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)



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:

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; (grifou-se)

164. 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).

165. No caso em tela, apurou-se que o Poder Executivo atrasou o repasse com relação aos meses de **julho e agosto de 2017**, da seguinte forma:

Julho/2017	
19/07/2017	R\$ 97.500,00
21/07/2017	R\$ 52.500,00
24/07/2017	R\$ 40.987,76

Agosto/2017	
17/08/2017	R\$ 50.000,00
18/08/2017	R\$ 100.000,00
22/08/2017	R\$ 40.987,76

166. Das informações expostas, verifica-se que os atrasos foram de poucos dias, sendo realizados no próprio mês a que se referem.



167. 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.

168. Entretanto, considerando o comprovado atraso no recebimento do ICMS e que os repasses do duodécimo foram realizados ainda no mês de referência, atenua-se a irregularidade ao analisar a emissão de parecer prévio favorável ou contrário a aprovação, mas não para afastar a irregularidade, cabendo a gestão se planejar de forma a cumprir a norma constitucional.

169. 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

170. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2015** (Processo nº 940-7/2015), esta Corte emitiu o Parecer Prévio nº 3/2016 – TP, **favorável à aprovação**, com as recomendações a seguir:

1) adote medidas para aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas na área da **educação e saúde**, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2016, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na **educação**: **a)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014); **b)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2014); **c)** Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); **d)** Taxa de abandono - rede municipal – até a 4ª série/5º ano EF (2014); **e)** Taxa de abandono - rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2014); e, **f)** Taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ano ao 9º ano EF (2014);



2) na **saúde**: **a)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); **b)** Taxa de mortalidade infantil (2013); **c)** Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2014); **d)** Taxa de detecção de Hanseníase (2014); **e)** Taxa de incidência de Dengue (2014); **f)** Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); **g)** Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014); **h)** Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cerebrovascular (2013); e **i)** Cobertura - imunizações: Pentavalente (2014);

3) **abstenha-se** da inscrição de valores em Restos a Pagar, sem que haja a suficiente disponibilidade de caixa, a fim de evitar o desequilíbrio nas contas do ente (art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000);

4) **abstenha-se** da concessão de vantagens, da criação de cargos, da alteração na estrutura das carreiras (implicando no aumento de despesa) e da contratação de horas extras, até que haja a redução do excesso de gastos com pessoal (art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, c/c a Resolução de Consulta nº 53/2010 do TCE/MT); e,

5) encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Saúde e da Educação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.

171. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2016** (Processo nº 8.386-0/2016), este Tribunal emitiu o **Parecer Prévio nº 138/2017 – TP, contrário à aprovação das contas**, nos seguintes termos:

determinando ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Comodoro que:

1) observe e cumpra o disposto no artigo 42 da LRF, a fim de se evitar a realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem que haja disponibilidade financeira para custeá-las nas respectivas fontes, atentando para aquelas em que os recursos são vinculados; e,

2) atente-se para as regras previstas para abertura de créditos adicionais, especialmente as dos artigos 165 a 169 da Constituição da República, e nos artigos 7º, I, 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964, a fim de evitar o desvirtuamento da programação orçamentária e, conseqüentemente, o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas; e, ainda,

recomendando ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Comodoro que:

1) elabore planejamento estratégico com definição de metas, estratégias, iniciativas, projetos e ações que visem aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de educação e saúde, a fim de reverter as avaliações negativas dos resultados dos indicadores que apresentaram piora nas médias nacional e estadual, e em relação ao próprio desempenho demonstrado em 2015, as quais deverão ser



devidamente comprovadas na apreciação das contas de governo do exercício de 2017 do Município; e,

2) promova ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, a fim de se garantir disponibilidade financeira suficiente ao final do exercício financeiro para o cumprimento das obrigações de curto prazo, evitando, assim, prejuízos à sustentabilidade fiscal do Município.

172. 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.

173. No caso em exame, quanto à execução das recomendações expedidas no julgamento das contas de governo dos exercícios anteriores, foi constatada uma melhora nas políticas públicas de saúde e educação, em especial, no que tange à saúde, passando do score 3,5 (2016) para 6,0 (2017), demonstrando que o município está adotando providências de melhoria.

174. Por outro lado, fora constatada indisponibilidade financeira para cobertura de restos a pagar, déficit financeiro e abertura de restos a pagar por conta de recursos inexistentes, evidenciando a não observância às recomendações e determinações.

175. 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/determinações à gestão municipal, a serem comprovadas quando do julgamento das contas de governo relativas ao exercício de 2018.

176. 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 educação: 1) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6



anos); **2)** Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF;
3) Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF;

Na saúde: **1)** Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; **2)** Taxa de Mortalidade Infantil; **3)** Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos; **4)** Taxa de Detecção de Hanseníase; **5)** Cobertura - Imunizações: Pentavalente.

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

178. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, verifica-se que o município obteve resultado de 0,36 o que indica Gestão Crítica (Nota D), resultando na 131ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais, e assim sendo, a adoção de medidas para aprimorar o desempenho da unidade gestora é medida indispensável e será objeto de sugestão de recomendação, conforme exposto no tópico próprio deste parecer.

179. Nesta oportunidade, importa evidenciar que foi **mantida 1 irregularidade gravíssima – item 2 (AA 05)**, além de outras três irregularidades de natureza grave – **item 4 (DB 99), item 5 (FB 03) e item 6 (MB 02)**, as quais revelaram ausência de responsabilidade na gestão fiscal e a falta de planejamento, além do desequilíbrio financeiro das contas do Município.

180. Importa dizer que, quanto à irregularidade gravíssima remanescente (**item 2 – AA 05**), esta se refere a atraso no repasse do duodécimo, entretanto, foi **atenuada** pelo comprovado não recebimento do ICMS pelo Estado e por que as transferências ao Poder Legislativo foram realizadas ainda no mês de referência, atrasando apenas uma parcela do valor total.

181. Em relação às demais irregularidades gravíssimas, que se referem às despesas com pessoal (**item 1 - AA 04; item 3 – DA 10**), estas foram afastadas em decorrência da inaplicabilidade plena da Resolução de Consulta nº 19/2017, conforme Acórdão nº 455/2018, bem como pela comprovação de que o cálculo preliminar da



Receita Corrente Líquida estava equivocado no que tange às receitas decorrentes de contribuições previdenciárias dos segurados. Entretanto, tal assunto foi objeto de sugestão de recomendação, visando evitar a ocorrência das falhas nas contas de governo dos próximos exercícios.

182. Além disso, será levado em consideração que se trata do primeiro ano do mandato do atual gestor, tendo em vista o reconhecimento de que as falhas decorrem de más condutas adotadas pela gestão anterior, principalmente, no que concerne a indisponibilidades financeiras.

183. Diante disso, considerando as atenuantes já explicitadas nos autos, em nome dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, numa **análise global** da prestação de contas, tem-se que os resultados alcançados pela gestão são satisfatórios. Prova disso é que a execução orçamentária foi superavitária, os aspectos avaliados da dívida estão condizentes com os limites definidos pelo Senado Federal e, ainda, houve respeito aos limites constitucionais de gastos com pessoal e de destinação de recursos à saúde e educação.

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

3.2. Conclusão

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

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Comodoro**, referentes ao exercício de 2017, sob a administração do **Sr. Jeferson Ferreira Gomes**, 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 item 1 (AA 04), haja vista que o total de gastos com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2017, correspondeu 49,86% da Receita Corrente Líquida, dentro do limite permitido pelo art. 20, III, b, da LRF;

b.2) do item 3 (DA 10), uma vez que a simples criação de cargos não enseja em aumento das despesas com pessoal, mas sim o seu provimento, nos termos da Resolução de Consulta nº 50/2010, bem como porque restou comprovado a obediência ao limite de gastos com pessoal estabelecido pela RF;

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) 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 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 26/2015;

c.2) observe o art. 1º, § 1º, e o art. 42, *caput* e parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, abstendo-se de inscrever Restos a Pagar sem a suficiente disponibilidade de caixa, atentando-se para as despesas em que os recursos sejam vinculados, a fim de serem evitados desvios que possam afetar o equilíbrio das contas;

c.3) observe as disposições da Resolução de Consulta nº 19/2017, no sentido de deduzir as receitas provenientes de aplicações financeiras do RPPS quando da apuração da Receita Corrente Líquida, a fim de evitar o extrapolamento do limite com gastos de pessoal;

c.4) 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;

c.5) efetue o repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme determina o art. 168 da Constituição da República;

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) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área de educação e 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:

d.1.1) Na educação: **1)** Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos); **2)** Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF; **3)** Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF;

d.1.2) Na saúde: **1)** Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; **2)** Taxa de Mortalidade Infantil; **3)** Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos; **4)** Taxa de Detecção de Hanseníase; **5)** Cobertura - Imunizações: Pentavalente.

d.2) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGF (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS), haja vista a NOTA D (GESTÃO CRÍTICA) alcançada pelo Município de Comodoro.

É o parecer.



Ministério Público de Contas, Cuiabá, 23 de novembro de 2018.

(assinatura digital²⁵)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto

25. 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.