



PROCESSO N.º	: 17.269-3/2017
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL CONQUISTA D'OESTE
CNPJ	: 04.219.688/0001-56
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL - EXERCÍCIO DE 2017
RESPONSÁVEIS	: ODAIR JOSÉ VARGAS – PERÍODO 1º/1/2017 A 4/4/2017 E MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA PORTO – PERÍODO 5/4/2017 A 31/12/2017
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RAZÕES DO VOTO

106. Após a análise da então Secretaria de Controle Externo desta Relatoria, da Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo e do Parecer do Ministério Público de Contas, cumpre-me fazer o juízo de valor das referidas contas.

107. Insta salientar que, pela inteligência do art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa n.º 10/2008, a apreciação das Contas Anuais de Governo deste Município será realizada de forma conclusiva quanto aos seguintes aspectos:

- a)** se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- b)** a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;
- c)** o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- d)** o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;
- e)** a observância ao princípio da transparência.

108. Diante da irregularidade apontada pela equipe técnica sobre as contas apresentadas pela Prefeitura de Conquista D'Oeste, entendo necessária a análise, em apartado, dos seguintes achados:



Responsável: Maria Lúcia de Oliveira Poro

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Gastos com pessoal do Poder Executivo ultrapassou o limite máximo de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, "b" da LRF.

POSICIONAMENTO DESTE RELATOR

109. A equipe técnica, ao aplicar a Resolução de Consulta n.º 19/2017, constatou que o Poder Executivo ultrapassou o limite de 54% da Receita Corrente Líquida com gasto de pessoal, o que poderia ensejar emissão de parecer prévio contrário à aprovação destas contas.

110. Para chegar a essa conclusão, preliminarmente, a Secex entendeu que o **total das receitas referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) não deveria ser computado na base de cálculo utilizada para determinar a Receita Corrente Líquida (RCL) do Município.**

111. Assim, subtraiu do saldo da RCL a quantia de **R\$ 1.453.447,67** (um milhão quatrocentos e cinquenta e três e quatrocentos e quarenta e sete reais e sessenta e sete centavos), provenientes de investimentos do RPPS, de modo que a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de **56,87%** da RCL, conforme a tabela abaixo:

Receitas	Total R\$
Total de Receitas Correntes	R\$ 22.152.501,15
(-) Deduções da Receita Corrente	R\$ 13.411,13
(=) Total de Receitas Correntes - menos deduções	R\$ 22.139.090,02
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	R\$ 621.198,40
(-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários	R\$ 113.789,30
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	R\$ 2.592.481,29
(-) Dedução IRRF - (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	R\$ 530.930,63
(-) Dedução Receita de Aplicação Financeira do RPPS - (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017)	R\$ 1.453.446,67
(=) Receita Corrente Líquida - RCL	R\$ 16.827.243,73
Total Despesa com Pessoal Executivo	R\$ 9.570.299,53
Limite em % da Despesa com Pessoal	54%
Despesa com Pessoal em %	56,87%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fls. 64-67 (adaptada).



112. Cumpre mencionar que, em Relatório Técnico de Defesa, a equipe de auditoria **refez** os cálculos e considerou a aplicação da Resolução de Consulta n.º 19/2017 somente a partir do mês de setembro/2017.

113. Com isso, o valor expurgado do cálculo da RCL, em 2017, deveria ser de **R\$ 315.221,91** (trezentos e quinze mil e duzentos e vinte e um reais e noventa e um centavos), referentes ao total das receitas dos rendimentos da carteira de investimentos do RPPS dos meses de **setembro, outubro, novembro e dezembro de 2017**.

114. Portanto, conforme os novos cálculos, o montante da RCL seria de **R\$ 17.965.467,49** (dezessete milhões e novecentos e sessenta e cinco mil e quatrocentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos) e, uma vez acolhidos os argumentos do defendente, o percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo seria de **53,27%** da RCL, valor que se encontra dentro do limite máximo **de 54%** estabelecido no art. 20, III, "b", da LRF.

115. Em síntese, a tabela a seguir evidencia os novos valores constatados:

	Despesa com Pessoal	Receita Corrente Líquida - TCE (Atualizada)	%
Município	R\$ 10.098.070,64	R\$ 17.965.467,49	56,21%
Poder <u>Executivo</u>	R\$ 9.570.299,53	R\$ 17.965.467,49	53,27%
Poder <u>Legislativo</u>	R\$ 527.771,11	R\$ 17.965.467,49	2,94%

Fonte: Criado com base no Relatório Técnico de Defesa – Documento Digital n.º 228082/2018, fls. 3-6.

116. Todavia, verifico que o Tribunal Pleno desta Corte de Contas recentemente firmou entendimento que conflita com o posicionamento da equipe de auditoria acerca da aplicação dessa Resolução.

117. Conforme relatado pelo Conselheiro Luiz Henrique Lima nos autos do Processo n.º 31.806-0/2017, o Sistema Conex, até o exercício de 2016, adotava a sistemática de **incluir** os rendimentos da carteira de investimentos do RPPS no cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL).



118. Assim, com a publicação da referida Resolução de Consulta em **11/8/2017**, houve um significativo impacto na apuração dos limites da despesa total com pessoal dos municípios.

119. Diante disso, na ocasião, o Tribunal Pleno reconheceu que os efeitos da Resolução de Consulta n.º 19/2017 deveriam ter sido modulados devido ao novo entendimento. Assim, no **Acórdão n.º 455/2018 – TP**, decidiu:

[...] 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. (grifei)

120. Nesse sentido, coaduno-me com a posição externada pelo Conselheiro Luiz Henrique Lima na ocasião e entendo ser razoável modular a aplicação dos efeitos da Resolução de Consulta n.º 19/2017 para o caso concreto em apreço, nos mesmos termos já exarados por este relator em razão dos votos proferidos em face dos julgamentos das contas anuais de governo dos municípios de Campo Novo do Parecis¹ e Santo Antônio de Leverger².

121. Destaco que, nos exercícios anteriores, esta Corte de Contas não se manifestava contrariamente em relação ao cômputo dos rendimentos dos investimentos de RPPS no saldo total da RCL.

122. Dessa forma, a aplicação imediata dos efeitos da referida Resolução, conseqüentemente, resultaria em situações irregulares, haja vista que a mudança deste Tribunal na maneira de avaliar os gastos com despesa de pessoal não oportunizou ao gestor tempo hábil para realizar as adequações necessárias.

¹ Contas Anuais de Governo (Processo n.º 172600/2017).

² Contas Anuais de Governo (Processo n.º 172863/2017).



123. Isso posto, entendo que a Receita Corrente Líquida a ser considerada deve ser de R\$ 18.280.690,40 (dezoito milhões e duzentos e oitenta mil e seiscentos e noventa reais e quarenta centavos), conforme a tabela a seguir:

Receitas	Total R\$
Total de Receitas Correntes	R\$ 22.152.501,15
(-) Deduções da Receita Corrente	R\$ 13.411,13
(=) Total de Receitas Correntes - menos deduções	R\$ 22.139.090,02
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	R\$ 621.198,40
(-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários	R\$ 113.789,30
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	R\$2.592.481,29
(-) Dedução IRRF - (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	R\$530.930,63
(-) Dedução Receita de Aplicação Financeira do RPPS - (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017)	R\$0,00
(=) Receita Corrente Líquida – RCL	R\$18.280.690,40

124. Dessa forma, divirjo tanto do MPC quanto da equipe técnica no sentido de manter o entendimento deste Colegiado de que é necessário modular a aplicação da referida Resolução no exercício em análise e de que sua aplicação plena deverá ocorrer somente a partir do exercício de 2018.

125. Assim, considerando o cálculo da RCL na tabela anterior e a despesa com pessoal verificada no Relatório Técnico de Defesa, verifica-se que o percentual da despesa com pessoal do Executivo é de **52,35%**, cumprindo, assim, o limite máximo de **54%** estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF, conforme tabela abaixo:

Receita Corrente Líquida - RCL	R\$18.280.690,40
Total Despesa com Pessoal Executivo	R\$9.570.299,53
Limite em % da Despesa com Pessoal	54%
Despesa com Pessoal em %	52,35%

126. Desse modo, uma vez que a irregularidade já foi sanada pela equipe técnica, bem como os gastos com pessoal do município ficaram abaixo do limite máximo, entendo que prescindem de análise os demais argumentos da defesa.



127. Porém, corroboro o entendimento da Secex e do MPC quanto ao saneamento da irregularidade e converto o presente achado em recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que observe, no exercício de 2018, a Resolução de Consulta n.º 19/2017, deste Tribunal, e mantenha o montante de despesas total com pessoal do Poder Executivo abaixo do limite máximo e prudencial, em atenção ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Responsáveis: Odaír José Vargas – Ordenador de despesas no período de 1/1/2017 a 4/4/2017
Maria Lúcia de Oliveira - Ordenadora de despesas no período de 5/4/2017 a 31/12/2017
3) **FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03**. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).
3.1) Abertura de R\$ 384.241,28 em créditos adicionais oriundos de superávits financeiros do exercício de 2016, dos quais R\$ 207.208,21 com recursos inexistentes no exercício de 2017.

POSICIONAMENTO DESTES RELATOR

128. No que diz respeito ao subitem 3.1, conforme demonstrado no Anexo 1 do Relatório Técnico³ (quadro 1.2), houve abertura de créditos adicionais com indicação de recursos oriundos de superávits financeiros do exercício de 2016 em valores maiores que os efetivamente existentes, quando realizada a análise por fonte de recursos.

129. Ao analisar a defesa apresentada, a equipe técnica sugeriu manter a referida irregularidade, com a seguinte alteração:

Fonte	Superávit Financeiro de 2016	Créditos Adicionais por Superávit Financeiro	Créditos Adicionais por Superávit Financeiro	Recursos inexistentes Saldo Final
	Relatório Preliminar	Decreto n.º 10/2017	Decreto n.º 15/2017	
00	R\$ 282.242,33	R\$ 0,00	R\$ 246.819,20	R\$ 35.423,13
01	-R\$ 177.033,07	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-R\$ 177.033,07
18	R\$ 55.493,90	R\$ 0,00	R\$ 73.766,71	-R\$ 18.272,81
Total de recursos inexistentes ao final do exercício de 2017				R\$ 195.305,88

Fonte: Documento Digital n.º 228082/2018 - Relatório Técnico de Defesa, fls. 8/10.

130. Diante do exposto, e após analisar de forma pormenorizada os decretos autorizativos encaminhados pela defesa⁴, coaduno com a posição manifestada pela unidade técnica no sentido de **manter a irregularidade apontada**, com a devida alteração de valores e responsabilidades nos termos da tabela acima sugerida.

³ Documento Digital n.º 132290/2018, fls. 12-13.

⁴ Documento Digital n.º 168050/2018, às fls. 32-35.



131. Por este motivo, persiste o apontamento sob a responsabilidade do Sr. Odair José Vargas no valor de R\$ 18.272,81 (dezoito mil e duzentos e setenta e dois reais e oitenta e um centavos), e sob a responsabilidade da Sra. Maria Lúcia de Oliveira Porto no valor de R\$ 177.033,07 (cento e setenta e sete mil e trinta e três reais e sete centavos) em face dos créditos adicionais abertos sem superávit.

132. Entretanto, cabe destacar que esses fatos contrariam a norma que exige a existência de recursos disponíveis como condição para a abertura de créditos adicionais⁵.

133. Nesse aspecto, o art. 43, § 3º, da Lei n.º 4.320/1964, dispõe que:

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. (grifei).

134. Assim, de acordo com a norma supracitada, e desde que haja exposição justificada, o excesso de arrecadação pode ser utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos suplementares e especiais.

135. Por seu turno, o art. 42 da Lei n.º 4.320/1964⁶ exige que os créditos adicionais sejam autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo, sendo que,

⁵ Constituição da República – **Art. 167.** São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (...).

⁶ Lei 4.320/64: **Art. 42.** Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.



por força do § 8º do artigo 165 da CF/88⁷, a autorização para abertura de créditos suplementares pode constar na própria lei orçamentária.

136. Com efeito, o gestor deve pautar suas decisões com observância à eficiência, à moralidade e mediante adoção de cautela, sobretudo quando se trata da abertura de créditos adicionais.

137. Nesse sentido, o zelo com a utilização do excesso de arrecadação como fonte para abertura de créditos adicionais ao orçamento justifica-se pela incerteza afeta à tendência do exercício, que, por sua vez, é impactada por parâmetros exógenos à Administração Pública.

138. De acordo com o § 3º do art. 43 da Lei n.º 4.320/1964, o excesso de arrecadação corresponde ao “saldo positivo das diferenças acumulada mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício”.

139. Com relação a este apontamento, entendo que a abertura de créditos adicionais, sem a devida existência de recursos financeiros para suportá-los, contraria dispositivo legal expresso (art. 43 da Lei n.º 4.320/1964).

140. Durante a execução orçamentária, o gestor, além da observância à legalidade estrita, deve levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CF/88 e pela legislação infraconstitucional, de modo a se prevenirem riscos capazes de ameaçar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF).

141. Assim, é comportamento exigível do gestor médio diligente realizar um acompanhamento efetivo dos ingressos financeiros, com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados mantêm a tendência ao longo do exercício, bem como se as fontes de recursos nas quais foram apurados excessos de arrecadação, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários. Caso contrário, serão necessárias medidas de ajuste e de limitação de despesas que evitem um desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

⁷ Constituição Federal: **Art. 165. § 8º**, A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



142. Sobre o dever de legalidade exigido do gestor no trato com a matéria orçamentária e financeira, vale destacar a lição do eminente professor **Celso Antônio Bandeira de Mello**⁸, em sua obra *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*:

No Estado de Direito quer-se o governo das leis e não o governo dos homens, consoante a clássica assertiva proveniente do Direito inglês. Isto significa que é ao Poder Legislativo que assiste o encargo de traçar os objetivos públicos a serem perseguidos e de fixar os meios e os modos pelos quais não de ser buscados, competindo à Administração, por seus agentes, o mister, o dever de cumprir dócil e fielmente os ditames legais, segundo os termos estabelecidos em lei. Assim, a atividade administrativa encontra na lei tanto seus fundamentos quanto seus limites.

143. Por essas razões, almejando que a municipalidade não mais incida em irregularidade dessa natureza, coaduno com o entendimento externado pela equipe técnica e pelo Ministério Público de Contas e entendo em **manter a irregularidade descrita no subitem 3.1 (FB03)**, recomendando ao Chefe do Poder Executivo que realize acompanhamento efetivo e pleno da receita, mês a mês, de modo a saber se ela está sendo incrementada ou não, em confronto com as despesas que estão sendo realizadas e suportadas pelos créditos adicionais autorizados, e que estes apenas sejam abertos somente se existirem recursos disponíveis para tanto, conforme preconizam o art. 167, incisos II e V, da Constituição da República e o art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n.º 4.320/1964.

MONITORAMENTOS

144. Conforme mencionado no relatório destas contas, além da constatação das irregularidades na apreciação dos atos de governo do município, a equipe de auditoria realizou monitoramento das determinações e recomendações dirigidas à gestão do Município de Conquista D'Oeste, observando as seguintes posturas do gestor:

Exercício	Nº Processo	Parecer	Data do Parecer	RECOMENDAÇÃO	SITUAÇÃO VERIFICADA
2016	83909/2016	71/2017	14/11/2017	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 resul-	Não foi constatado o envio do Planejamento Estratégico.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.



				tados 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;	
2016	83909/2016	71/2017	14/11/2017	Promova ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem 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 a sustentabilidade fiscal do Município.	Recomendação genérica
2015	9415/2015	4/2016	13/9/2016	Aperfeiçoe o planejamento e a execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); b) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2014); e, c) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2014) saúde: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); b) Taxa de mortalidade infantil (2013); c) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2013); d) Taxa de detecção de Hanseníase (2014); e) Razão de exames citopatológicos cervico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014); f) Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); e, g) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2014);	Recomendação atendida. Foi constatada melhora nos indicadores da educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil; taxa de abandono - rede municipal 5ª a 8ª série/ 6ª ao 9º ano EF; taxa de abandono - rede municipal - até a 4º série/5º ano EF. Na saúde: Taxa de mortalidade neonatal precoce, taxa de mortalidade infantil, Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; Razão de exames citopatológicos cervico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária e cobertura - imunizações: pentavalente. Não há dados comparáveis referentes aos seguintes indicadores: - Incidência de Tuberculose todas as formas. - taxa de detecção de hanseníase
2015	9415/2015	4/2016	13/9/2016	Encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Saúde e da Educação	Não foi constatado o envio do citado Plano de Providências

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fls. 41-42.

145. Da análise do quadro acima, destaca-se o cumprimento parcial das recomendações exaradas nos Pareceres Prévios n.º 4/2016 e n.º 71/2017, expedidos nos Processos n.º 9415/2015 e n.º 83909/2016, que trataram das Contas Anuais de Governo do Município de Conquista D'Oeste, nos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente.

146. Dessa forma, reitero as recomendações ao Poder Executivo Municipal para que:

a) 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 2016 e 2017, as quais



deverão ser devidamente comprovadas na apreciação das contas de governo do exercício de 2018 do Município.

147. Posto isto, passo a analisar o resultado financeiro e orçamentário, bem como a aplicação dos limites constitucionais e infraconstitucionais a seguir expostos.

SUPERÁVIT/DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

Resultado da arrecadação orçamentária – Quociente de Execução da Receita (QER)

148. O QER tem por objetivo verificar se no decorrer do exercício ocorreu excesso/déficit de arrecadação. Logo, se o indicador for maior que 1 (um), houve excesso de arrecadação; se for menor que 1 (um), houve déficit de arrecadação.

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

A	Receita Líquida Prevista – Exceto intraorçamentária	R\$ 17.574.650,00
B	Receita Líquida Arrecadada – Exceto intraorçamentária	R\$ 20.411.855,61
Resultado	Superávit de arrecadação (B-A)	R\$ 2.837.205,61
QER	B/A	1,161

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fl. 18.

149. O resultado acima demonstra que a receita arrecadada foi maior que a prevista, gerando um superávit orçamentário no montante de **R\$ 2.837.205,61** (dois milhões e oitocentos e trinta e sete mil e duzentos e cinco reais e sessenta e um centavos). Assim, para cada R\$ 1,00 (um real) previsto, foi arrecadado R\$ 1,16 (um real e dezesseis centavos).

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CONSOLIDADA

150. Conforme observado pela então Secretaria de Controle Externo desta Relatoria e da Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo, para o exercício de 2017, a receita consolidada total prevista no orçamento, intraorçamentária inclusa, foi de **R\$ 18.000.000,00** (dezoito milhões de reais), tendo sido arrecadado o montante de **R\$ 21.028.985,99** (vinte e um milhões e vinte e oito mil e novecentos e oitenta e cinco reais e noventa e nove centavos), conforme demonstrado no quadro:



Origem	Previsão Atualizada (R\$)	Valor Arrecadado (R\$)	% Da Arrecadação s/ Previsão
I - RECEITAS CORRENTES	R\$19.353.850,00	R\$22.152.501,15	114,46%
Receita Tributária	R\$985.000,00	R\$1.048.867,45	106,48%
Receita de Contribuições	R\$355.850,00	R\$689.440,71	193,74%
Receita Patrimonial	R\$724.800,00	R\$1.625.826,10	224,31%
Receita Agropecuária	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Receita Industrial	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Receita de Serviços	R\$34.000,00	R\$68.703,41	202,06%
Transferências Correntes	R\$17.054.200,00	R\$18.525.447,80	108,62%
Outras Receitas Correntes	R\$200.000,00	R\$194.215,68	97,10%
II - RECEITAS DE CAPITAL	R\$708.800,00	R\$865.246,88	122,07%
Alienação de bens	R\$60.000,00	R\$0,00	0,00%
Transferência de capital	R\$648.800,00	R\$865.246,88	133,36%
Operação de crédito	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Amortização de empréstimos	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Outras receitas de capital	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
III - RECEITA BRUTA (Exceto Intra)	R\$20.062.650,00	R\$23.017.748,03	114,72%
IV - DEDUÇÕES DA RECEITA	R\$2.488.000,00	R\$2.605.892,42	104,73%
Deduções da receita tributária	R\$0,00	R\$4.259,71	0,00%
Deduções da receita patrimonial	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Deduções de transferências correntes	R\$2.478.000,00	R\$2.592.481,29	104,62%
Deduções de outras receitas correntes	R\$10.000,00	R\$9.151,42	91,51%
IV - RECEITA LÍQUIDA (exceto Intraorçamentária)	R\$17.574.650,00	R\$20.411.855,61	116,14%
V - Receita Corrente Intraorçamentária	R\$425.350,00	R\$617.130,38	145,08%
VI - Receita de Capital Intraorçamentária	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
TOTAL GERAL	R\$18.000.000,00	R\$21.028.985,99	116,82%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fl. 64.

151. Ao examinar a série histórica das receitas orçamentárias do Município (exceto a intraorçamentária) no período de 2013/2017, verifica-se um crescimento na arrecadação até 2016, caindo no exercício de 2017, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Origens das Receitas	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas Correntes	R\$13.223.624,25	R\$14.827.455,76	R\$17.090.587,19	R\$19.842.434,80	R\$19.546.608,73
Receita Tributária	R\$692.488,50	R\$913.236,17	R\$1.144.819,28	R\$1.007.115,56	R\$1.048.867,45
Receita de Contribuição	R\$466.579,00	R\$473.871,91	R\$603.412,69	R\$609.901,46	R\$689.440,71
Receita Patrimonial	R\$467.975,11	R\$1.008.780,53	R\$1.142.050,69	R\$1.973.101,92	R\$1.625.826,10
Receita Agropecuária	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Receita Industrial	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Receita de Serviço	R\$40.103,63	R\$60.048,79	R\$108.213,03	R\$38.220,15	R\$68.703,41
Transferências Correntes	R\$13.445.647,23	R\$14.327.162,96	R\$16.294.936,38	R\$18.724.043,71	R\$18.525.447,80



Outras Receitas	R\$54.651,69	R\$183.339,31	R\$74.103,21	R\$105.678,76	R\$194.215,68
Dedução	-R\$1.943.820,91	-R\$2.138.983,91	-R\$2.276.948,09	-R\$2.615.626,76	-R\$2.605.892,42
Receitas de Capital	R\$1.975.454,11	R\$449.212,67	R\$261.068,13	R\$808.258,27	R\$865.246,88
Alienação de Bens	R\$54.885,29	R\$24.439,76	R\$7.140,17	R\$18.362,11	R\$0,00
Transferências de Capital	R\$1.920.568,82	R\$424.772,91	R\$253.927,96	R\$789.896,16	R\$865.246,88
Operações de Crédito	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Amortização de Empréstimos + Outras Receitas de Capital	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Total das receitas	R\$15.199.078,36	R\$15.276.668,43	R\$17.351.655,32	R\$20.650.693,07	R\$20.411.855,61
Receita Tributária Própria	R\$811.557,33	R\$1.071.640,97	R\$1.257.082,46	R\$1.084.480,79	R\$1.173.661,54
% de Receita Tributária Própria	5,34%	7,01%	7,24%	5,25%	5,75%
% Média de RTP	6,12%				

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fls. 24-25 (com ajustes).

RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA

152. Outro ponto importante que sobressai do quadro acima diz respeito à relação entre a **receita tributária própria** e o **total de receita arrecadada**. Essa relação, calculada descontando-se a contribuição ao Fundeb, atingiu o percentual de **5,75%** e somou o valor de **R\$ 1.173.661,54** (um milhão e cento e setenta e três mil e seiscentos e sessenta e um reais e cinquenta e quatro centavos).

INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO

153. Com relação aos investimentos na área da educação no município, verifica-se que o valor aplicado foi de **R\$ 4.204.469,49** (quatro milhões e duzentos e quatro mil e quatrocentos e sessenta e nove reais e quarenta e nove centavos), alcançando o percentual de **30,11%**, tendo como base de cálculo o valor de **R\$ 13.960.249,69** (treze milhões e novecentos e sessenta mil e duzentos e quarenta e nove reais e sessenta e nove centavos).

154. Acerca dos recursos do Fundeb, constatou-se uma arrecadação de **R\$ 2.131.377,11** (dois milhões e cento e trinta e um mil e trezentos e setenta e sete reais e onze centavos). Desse montante, foram destinados **R\$ 1.523.278,32** (um milhão e quinhentos e vinte e três mil e duzentos e setenta e oito reais e trinta e dois centavos) para a remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, o que correspondeu a **71,46%** da receita do fundo.



155. Abaixo, os quadros com o demonstrativo das aplicações na área da educação e recursos do Fundeb destinados à remuneração e valorização dos profissionais do magistério desde 2013:

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF) - Limite Mínimo fixado 25%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	30,12%	32,76%	27,74%	26,61%	30,11%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fl. 27.

HISTÓRICO – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO - Limite Mínimo fixado 60%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	63,69%	68,40%	77,48%	74,00%	71,46%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fl. 28.

156. Quanto aos índices das políticas públicas de educação, destaco que os resultados apresentados foram obtidos por meio da avaliação do desempenho de um conjunto de 10 (dez) indicadores de resultados, os quais se encontram inseridos no painel de acompanhamento, análise e controle da atuação do governo municipal nesta área de atuação.

157. Os valores obtidos em cada indicador são comparados à média do Brasil e classificados em índices, que são calculados a partir dos escores de desempenho de cada um dos indicadores, conforme se observa no quadro elaborado pela equipe de auditoria:

INDICADORES	RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2017				RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2016			Varição
	Média Brasil	Indicador	Escore	OBS.	Indicador	Escore	OBS.	2016/2017 %
Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016)	56,12	61,20	1		49,40	0		23,88%
Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	7,3	1,60	1		2,50	1		-36,00%
Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	13,3	1,50	1		2,80	1		-46,43%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	1,2	1,60	0		2,90	0		-44,83%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	4,2	6,10	0		1,40	1		335,71%
Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	15	16,50	0		19,30	0		-14,51%



Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	53,8	-1,00	-	N/A	-1,00	-	N/A	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	50,5	-1,00	-	N/A	-1,00	-	N/A	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	54,74	-1,00	-	N/A	-1,00	-	N/A	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	51,47	-1,00	-	N/A	-1,00	-	N/A	0,00%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fl. 29.

158. Examinando os escores obtidos pelo município na avaliação das políticas públicas realizadas na área da educação no exercício de 2017 e considerando que quatro indicadores não foram avaliados, verifica-se o seguinte desempenho em relação à média nacional:

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 3 (TRÊS) INDICADORES:**
 - I) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos);
 - II) Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF; e
 - III) Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF.

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL EM 3 (TRÊS) INDICADORES:**
 - I) Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF;
 - II) Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF; e
 - III) Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF.

- **COMPARANDO OS ÍNDICES DE 2017 COM OS DO EXERCÍCIO ANTERIOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU MELHORA EM 5 (CINCO) INDICADORES:**
 - I) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos);
 - II) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF;
 - III) Taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF;
 - IV) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF; e
 - V) Distorção idade-série - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF.



- **EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR, O DESEMPENHO DO MUNICÍPIO PIOROU EM 1 (UM) INDICADOR:**

I) Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF.

- **4 (QUATRO) INDICADORES NÃO FORAM AVALIADOS:**

I) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º ano) inferior à média do Brasil;

II) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª Série/5º ano) inferior à média do Brasil;

III) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º ano) inferior à média do Brasil; e

IV) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª Série/9º ano) inferior à média do Brasil.

159. Diante do exposto, fica evidente a necessidade de adoção de medidas para melhorar os índices avaliados, visto que 3 (três) indicadores ficaram abaixo da média nacional.

160. Assim, recomenda-se ao gestor fazer constar explicitamente nas peças de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) os programas e ações para adequar todos os índices aos níveis da média Brasil.

INVESTIMENTOS NA SAÚDE

161. Com relação aos investimentos na área da saúde no município, verifica-se um aumento na aplicação de recursos. Enquanto no exercício de 2016 a gestão aplicou nesta área **22,23%** da receita vinculada, em 2017, o percentual aplicado foi de **25,51%**, o que corresponde a **R\$ 3.561.607,13** (três milhões e quinhentos e sessenta e um mil e seiscentos e sete reais e treze centavos), tomando como base de cálculo o valor de **R\$ 13.960.249,69** (treze milhões e novecentos e sessenta mil e duzentos e quarenta e nove reais e sessenta e nove centavos).



162. Abaixo, segue o quadro com o demonstrativo das aplicações na área da saúde desde 2013.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	24,82%	22,12%	23,57%	22,23%	25,51%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018, fl. 31.

163. Ainda quanto à saúde municipal, com base nos indicadores do exercício de 2017, o município apresentou os seguintes resultados em relação à média Brasil:

INDICADORES	RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2017				RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2016			Varição 2016/2017
	Média Brasil	Indicador	Escore	OBS.	Indicador	Escore	OBS	%
Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015)	6,69	0	1		0	1		0,00%
Taxa de Mortalidade Infantil (2015)	12,43	0	1		0	1		0,00%
Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015)	66,49	82,14	1		50	0		64,28%
Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016)	17,6	12,4	1		6,99	1		77,40%
Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-Vascular (2015)	49,16	13,16	1		0	1		0,00%
Taxa de Detecção de Hanseníase (2016) *	1,22	13,16	0		0	1		0,00%
Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 56 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016)	0,4	0,59	1		0,01	0		5800,00%
Taxa de Incidência de Dengue (2016)	728,01	0	1		0	1		0,00%
Incidência de Tuberculose todas as formas (2016) *	32,46	0	1		0	1		0,00%
Cobertura – Imunizações: Pentavalente (2016)	89,26	58	0		53,45	0		8,51%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 132920/2018 fl. 32.

* Em relação a esses indicadores, insta salientar que, conforme a orientação técnica emitida pela Secretaria de Estado de Saúde (Anexo do Relatório Técnico – n.º: 132920/2018), a equipe de auditoria desconsiderou a “Taxa de detecção de hanseníase” e “incidência de tuberculose todas as formas” na análise de desempenho. Essa orientação para desconsiderar o indicador se deve ao fato de que a atividade primordial para o controle de doenças como a hanseníase e a tuberculose é justamente a detecção precoce para a cura o mais breve possível. Assim sendo, a elevada taxa de detecção nesse indicador não representa um desempenho ruim do município, mas sim um trabalho para a erradicação dessas doenças.

164. Analisando o quadro acima e levando em conta os indicadores desconsiderados, verifica-se o seguinte:

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 7 (SETE) INDICADORES:**

I) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce;



- II) Taxa de Mortalidade Infantil;
 - III) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal;
 - IV) Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos;
 - V) Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular;
 - VI) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária; e
 - VII) Taxa de incidência de dengue.
- **EM 1 (UM) INDICADOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL:**
 - I) Cobertura – imunizações pentavalente.
 - **COMPARANDO OS ÍNDICES DE 2017 COM OS DO EXERCÍCIO ANTERIOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU MELHORA EM 3 (TRÊS) INDICADORES:**
 - I) Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal;
 - II) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária; e
 - III) Cobertura – imunizações pentavalente.
 - **EM 3 (TRÊS) INDICADORES O MUNICÍPIO TEVE DESEMPENHO INALTERADO EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR:**
 - I) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce;
 - I) Taxa de Mortalidade Infantil; e
 - V) Taxa de incidência de dengue; e
 - **EM 2 (DOIS) INDICADORES O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO PIOR QUE NO EXERCÍCIO ANTERIOR:**



- I) Taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos; e
- II) Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular.

165. Diante do exposto, fica evidente o bom desempenho do município nesses índices, visto que apenas 1 (um) indicador ficou abaixo da média nacional.

166. Não obstante, recomenda-se ao gestor fazer constar explicitamente nas peças de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) os programas e ações para adequar todos os índices aos níveis da média Brasil.

DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

167. Nos moldes do cálculo realizado de acordo com a Resolução de Consulta TCE/MT n.º 29/2016, a gestão gastou com pessoal o equivalente a **52,35%** da Receita Corrente Líquida (RCL R\$ 18.280.690,40), obedecendo ao limite previsto pelo artigo 20, inciso III, da LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%. Entretanto, foi ultrapassado o limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da LRF.

168. Todavia, utilizando a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que considera o IRRF sobre a folha de pagamento de pessoal para aferição da Receita Corrente Líquida, os gastos com pessoal representariam o percentual da RCL de 58,12%, valor muito superior ao limite máximo previsto na LRF.

169. Desse modo, importante cabe trazer aqui o entendimento sobre a utilização da metodologia da STN.

170. Conforme amplamente explanado no Processo n.º 8171-0/2018 relativo ao julgamento das contas anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do exercício de



2017, enquanto a aprovação do Conselho de Gestão Fiscal aludido no art. 67, *caput*, da LRF, não for analisada pelo Senado⁹, a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, que é a STN (art. 50, § 2º, da LRF).

171. Assim, com base nessa autorização legal, a STN edita anualmente publicações contábeis aplicáveis a todos os entes federativos. Entre as publicações, citam-se o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). No MDF, inclusive, constam entendimentos da STN sobre que rubricas contábeis compõem ou não a RCL e a DTP.

172. A emissão de entendimentos pela STN quanto à matéria contábil é, nesse contexto, meio hábil e efetivo para, harmonizando práticas contábeis entre Municípios, Estados e União, concretizar uma hígida consolidação de demonstrações contábeis, na ótica da República Federativa do Brasil (Balanço Nacional).

173. Desse modo, práticas contábeis contrárias ao entendimento da STN rompem a legitimidade conferida pela LRF ao órgão central de contabilidade da União para garantir a harmonização e consolidação de demonstrativos contábeis do setor público nacional.

174. Cabe ainda destacar que a não harmonização e consolidação hígida das peças contábeis afeta negativamente a credibilidade/confiança do mercado sobre as informações contábeis brasileiras, além de representar condescendência ruínosa com a prática de contabilidades paralelas, que mais confundem que explicam, aniquilando qualquer esforço de controle social sobre a coisa pública, valor de índole republicana.

175. Nesse sentido, merecem maior reflexão os posicionamentos em sede de consultas formais externados pelos Tribunais de Contas brasileiros. Dessa forma, a pretexto de dirimir dúvida em tese sobre procedimentos contábeis, as Cortes de Contas,

⁹ Notícia recente divulgou que a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou a criação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão previsto pela LRF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/566146-CCJ-APROVA-CRIACAO-DO-CONSELHO-DE-GESTAO-FISCAL,-ORGAO-PREVISTO-PELA-LRF.html>>.



em sentido contrário ao entendido pela STN, criam prejulgados vinculantes em relação a seus jurisdicionados.

176. Porém, ao legislarem indiretamente por meio de consultas formais em matéria de procedimentos contábeis, os Tribunais de Contas estão por desatender o contido no art. 50, § 2º, da LRF, que garante à STN o papel de normatização contábil apta a garantir uma hígida consolidação de demonstrativos contábeis dos entes federativos. Assim, há usurpação de competência legal da STN para regradar sobre o assunto. Não bastasse isso, a ação dos Tribunais de Contas contraria, inclusive, o papel de guardiães da LRF, atribuído pela norma em seu art. 73-A:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

177. Nesse contexto, o TCE/MT está inserido, pois, apenas para exemplificar, expediu em 2016 três Resoluções de Consultas (n.ºs 27/2016, 28/2016 e 29/2016) firmando posições contrárias ao que determinado pela STN.

178. Nesse raciocínio, independentemente de convergirem ou não com o entendimento da STN, todas as eventuais resoluções de consulta do TCE/MT vigentes que tratem de matéria procedimental contábil relacionada direta ou indiretamente com um processo seguro e hígido de consolidação das contas nacionais merecem, após ampla discussão em sede de reexame de cada prejulgado, ser revogadas por invasão à competência exclusiva da STN, em respeito ao art. 50, § 2º, da LRF e à segurança jurídica dos jurisdicionados desta Casa, que deverão se ater somente ao que preceitua o órgão central de contabilidade da União.

179. Nesse ponto, alerta-se que as revogações pelo TCE/MT de entendimentos contábeis de que se tratou acima deverão observar o disposto no art. 23 da Lei de



Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942), atualizado pela Lei Federal n.º 13.655/2018¹⁰.

180. Isso porque, a teor do referido dispositivo legal, a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

181. Ao encontro da proposta ora realizada, informa-se que, em 13/3/2018, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica n.º 1/2018 entre a STN e os Tribunais de Contas do Brasil (representados pela ATRICON e pelo Instituto Rui Barbosa). Aqui, merecem registro dois itens do objeto acordado:

III. promover a correta evidenciação contábil e fiscal da gestão pública pelos entes governamentais de modo a reduzir as divergências e duplicidades, assegurando fidedignidade e a coerência entre as informações inseridas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, em especial as oriundas da Matriz de Saldos Contábeis - MSC e aquelas prestadas aos órgãos de controle externo. para os fins do disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

[...]

V. harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação das normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal. (grifei).

182. Assim, dada a relevância da discussão e em atenção a essa situação, o Tribunal Pleno do TCE/MT decidiu, em julgamento realizado em 26/11/2018, no Processo n.º 31.317-3/2018, de Relatoria da Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques, cujo objeto versou sobre o Reexame de Tese da Resolução de Consulta n.º 29/2016, pela revogação dessa orientação de caráter normativo que excluía o IRRF do cálculo da Receita Corrente Líquida e das despesas com pessoal.

¹⁰ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



183. Desse modo, nessa recente Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, foi aprovada Resolução de Consulta com o seguinte enunciado:

Resolução de Consulta nº 19/2018. Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Receita corrente líquida. IRRF. Impossibilidade de exclusão.

O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, deve ser incluído nas despesas com pessoal do Estado e dos Municípios e ser considerado na composição da Receita Corrente Líquida (RCL) destes entes.

184. Além disso, considerando os termos do já mencionado art. 23 da LINDB, foi definido ainda que, caso a eventual extrapolação do limite legal de gastos com pessoal venha a ser ocasionada exclusivamente pela aplicação da nova tese deste Reexame de Tese, a caracterização de tal irregularidade não ensejará, por si só, a conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação daquelas contas, desde que os Gestores cumpram, ao menos, com os percentuais mínimos e os critérios de redução do eventual excedente, conforme a modulação dos efeitos a seguir:

Os Poderes e Órgãos autônomos do Estado e dos Municípios, que se encontrem, no final do exercício de 2018, acima do limite legal de despesas com pessoal, nos termos do novo prejulgado, observem:

- a)** no exercício de 2019, as vedações impostas pelo artigo 22 da LRF e não promovam medidas que aumentem essas despesas;
- b)** no exercício de 2020, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, 25% do eventual excedente da despesa total com pessoal;
- c)** no exercício de 2021, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 35% do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando ao menos 60%;
- d)** no exercício de 2022, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 40% do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando 100%.

185. Portanto, a Administração Municipal deve estar atenta aos limites de gastos com pessoal, tendo em vista a alteração da metodologia de cálculo a ser adotada, conforme já explanado, sendo que, para os casos em que o limite seja extrapolado já em 2018, deverão ser adotadas as medidas indicadas, conforme modulação de efeitos consignada na Resolução de Consulta aprovada nos autos do Processo n.º 31.317-3/2018.

DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS



186. Da análise dos limites constitucionais e infraconstitucionais, foi constatado o cumprimento da legislação vigente ante o levantamento dos seguintes dados:

a) o Poder Executivo gastou com pessoal o equivalente a **52,35%** da Receita Corrente Líquida (RCL), obedecendo ao limite previsto pelo artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com a ressalva de que tal índice extrapola o limite prudencial da referida LRF;

a.1) utilizando a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que considera o IRRF sobre a folha de pagamento de pessoal para aferição da Receita Corrente Líquida, os gastos com pessoal representam o percentual da RCL de **58,12%**;

b) o município destinou **25,51%** da receita vinculada para as ações e serviços públicos de saúde, observando o disposto no art. 77, inciso III, Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 (CF/88);

c) a gestão destinou **30,11%** da receita vinculada para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao que dispõe o art. 212 da CF/88;

d) em relação aos recursos do Fundeb, o município destinou **71,46%** da respectiva receita na valorização do magistério, assegurando o cumprimento do percentual mínimo estabelecido nos artigos 60, inciso XII, ADCT, e 22 da Lei n.º 11.494/2007;

e) o Poder Executivo repassou ao Poder Legislativo o correspondente a **6,00%** da receita legalmente prevista, o que equivale a **R\$ 924.000,00** (novecentos e vinte e quatro mil reais), respeitando o limite autorizado pelo art. 29-A da CF/88.

187. Logo, verifica-se que a gestão do município respeitou os limites constitucionais relacionados aos investimentos nas áreas de saúde, educação e repasses ao Poder Legislativo, bem como aqueles relativos aos gastos com pessoal e limites do Fundeb, o que contribui para emissão de parecer prévio favorável das contas ora analisadas.



ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS - IGFM - 2013 A 2017

188. No que se refere ao IGFM-MT/TCE, criado por este Tribunal para avaliar o grau de qualidade da gestão fiscal, observa-se que o município de Conquista D'Oeste ficou em 72º (septuagésimo segundo) lugar no *ranking* estadual:

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Rank Geral
2011	CONQUISTA DOESTE	0,41	0,41	1,00	1,00	1,00	1,00	0,76	15º
2012	CONQUISTA DOESTE	0,40	0,50	1,00	0,52	1,00	1,00	0,68	36º
2013	CONQUISTA DOESTE	0,45	0,24	1,00	0,64	1,00	0,98	0,67	17º
2014	CONQUISTA DOESTE	0,53	0,40	1,00	0,55	0,00	1,00	0,60	45º
2015	CONQUISTA DOESTE	0,54	0,44	1,00	0,41	0,00	1,00	0,58	80º
2016	CONQUISTA DOESTE	0,40	0,36	1,00	0,55	0,00	1,00	0,56	84º
2017	CONQUISTA DOESTE	0,50	0,00	1,00	0,78	0,00	0,90	0,55	72º

Fonte: IGFM – Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios (Resolução Normativa TCE/MT 29/2014). Disponível em: <<http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfimtce>> Acesso em: 10/12/2018.

189. Assim, na apuração dos indicadores que compõem o IGFM do Município, o município subiu 12 (doze) posições em comparação ao exercício anterior (2016), quando estava em 84ª (octogésimo quarto) lugar.

ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2017

190. Da análise global das Contas de Governo do Município de Conquista D'Oeste, conforme informações extraídas no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas, o índice IGFM/TCE apresentou 0,55 pontos, sendo classificada como Gestão em Dificuldade.

191. É válido sublinhar que o município observou os limites constitucionais, tendo em vista a aplicação do mínimo exigido nas áreas de saúde, educação e respeito aos limites máximos de gastos com pessoal e repasses ao Legislativo.

192. Cabe observar, ainda, quanto às áreas de políticas públicas, que a saúde apresentou desempenho positivo, uma vez que obteve score **8**. Por outro lado, a educação merece atenção, já que obteve score **5**. Portanto, é evidente que, além do índice IGFM/TCE, as políticas públicas de educação necessitam de medidas que melhorem os resultados obtidos.



193. Por todo o exposto, e considerando que a irregularidade gravíssima inicialmente apontada foi sanada, entendo pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONQUISTA D'OESTE**, referentes ao exercício de 2017, com recomendações.

DISPOSITIVO

194. Diante do exposto, **acolho** o Parecer Ministerial n.º 5.196/2018, subscrito pelo Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar e, com fundamento nos artigos 31, 71 e 75, da CF/88, nos artigos 206 e 210, da Constituição Estadual, no art. 26, da Lei Complementar n.º 269/2007 e no art. 29, inciso I, da Resolução Normativa n.º 14/2007-TCE-MT, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo do exercício de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CONQUISTA D'OESTE/MT**, sob a responsabilidade do **Sr. Odair José Vargas** (período de 1º/1/2017 a 4/4/2017) e da Sra. **Maria Lúcia de Oliveira Porto** (período de 5/4/2017 a 31/12/2017).

195. **Voto**, ainda, pela expedição de recomendação ao Poder Executivo para que:

a) observe o disposto no parágrafo único do Art. 22 da LRF (limite prudencial), abstendo-se de conceder vantagens, criar cargos, alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa e contratar hora extra enquanto não for reduzido o excesso;

a.1) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do Município, visando a uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas;

a.2) abstenha-se de abrir créditos adicionais, mediante superávit financeiro do exercício anterior - sem computar no cálculo do resultado da execução orçamentária do exercício em referência, respeitando o que preceitua o art. 167, II e V, da Constituição da República e art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n.º 4.320/1964;



a.3) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de resultados ainda melhores 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);

a.4) apresente um plano estratégico para aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas de educação e saúde, no prazo de 60 (sessenta) dias, para fins de monitoramento por este Tribunal, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando a 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 2018;

b) recomendação ao Poder Legislativo para que realize a fiscalização das políticas públicas do Município, atendo-se também ao contido no parecer emitido pelo Ministério Público de Contas.

196. Por fim, com fulcro no art. 176, § 3º, do RITCE/MT, destaco que esta manifestação se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida e submeto o Parecer Prévio destas contas à apreciação deste egrégio Tribunal Pleno.

É como voto.

Cuiabá/MT, 18 de dezembro de 2018.

(assinatura digital)

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT, de 18/09/2017)