



**PROCESSO Nº** : 17.296-0/2017  
**ASSUNTO** : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA  
**GESTOR** : ASIEL BEZERRA DE ARAÚJO  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

### **PARECER Nº 4.936/2018**

**EMENTA:** CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA. IRREGULARIDADES. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES COM GASTOS DE PESSOAL. MANTIDA. REPASSE DO DUODÉCIMO DO LEGISLATIVO EM PATAMAR INFERIOR AO DA LOA. MANTIDA. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS. MANTIDA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS EM DESCONFORMIDADE COM A LEI. MANTIDA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR RECURSO INEXISTENTE. MANTIDA. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. MANTIDA. PEÇAS DE PLANEJAMENTO ELABORADAS EM DESACORDO COM OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAI. MANTIDAS. ENVIOS INTEMPESTIVOS NO APLIC. MANTIDAS. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE NA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. MANTIDA. AUSÊNCIA DAS ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO DAS METAS FISCAIS. SANADA. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAR AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE. NECESSIDADE DE APRIMORAR O ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS – IGFM. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Alta**



**Floresta**, referente ao **exercício de 2017**, sob a responsabilidade do Sr. Asiel Bezerra de Araújo, no período de 01/01/2017 a 31/12/2017.

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

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 este Tribunal 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 09 a 27/07/2018, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 007/2018 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. O Processo nº 27.569-7/2018, **apenso a estes autos**, trata das contas de governo de Alta Floresta e suas peças orçamentárias.

7. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar** (Doc. nº 136978/2018) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

**ASIEL BEZERRA DE ARAUJO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:  
01/01/2017 a 31/12/2017**



**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) *Execução de despesas com pessoal do Poder Executivo acima do limite máximo estabelecido no art. 20, III, "b", da LRF.* - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

1.2) *Execução de despesas com pessoal do Município acima do limite máximo estabelecido no art. 19, III, da LRF.* - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

**2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_05.** Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) *Os repasses financeiros ao Poder Legislativo foram inferiores ao montante de despesas fixado na LOA e seus créditos adicionais* - Tópico - 6. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

**3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08.** Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

3.1) *Ausência de apresentação de atas de reuniões, devidamente assinadas pelos presentes, atestando a realização de audiências públicas para discussão da LDO e da LOA/2017* - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas

3.2) *Ausência de apresentação de atas de reuniões, devidamente assinadas pelos presentes, comprovando a realização de audiências públicas sobre a avaliação de metas fiscais.* - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas

3.3) *Os documentos referentes às contas anuais do exercício de 2017 não foram colocadas à disposição dos cidadãos* - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

3.4) *Os Demonstrativos Fiscais, RGF e RREO, não foram publicados na imprensa oficial do município.* - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

**4) DB12 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_12.** Concessão de benefícios administrativos ou fiscais em desconformidade com a legislação (art. 14 da Lei Complementar 101/2000; Resolução Normativa TCE nº 01/2003).

4.1) *Concessão de benefícios tributários de que decorrem renúncias de receitas em desconformidade com as disposições inseridas no art. 14 da LRF.* - Tópico - 5.5. RECEITA ORÇAMENTÁRIA CONSOLIDADA

**5) 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).

5.1) *Houve a abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, sem a correspondente existência de recursos disponíveis.* - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

**6) FB10 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_10.** Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).



6.1) *Ocorrência de transferências de créditos orçamentários entre categorias econômicas de despesas sem a previa autorização por meio de lei específica.* - Tópico - 4.1.3.1. *Alterações Orçamentárias*

**7) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

7.1) *Elaboração da LDO sem a discriminação adequada, nos respectivos Anexos de Metas e de Riscos fiscais, dos componentes informativos requeridos pela LRF.* - Tópico - 4.1.2. *Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO*

**8) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02.** 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).

8.1) *O chefe do Poder Executivo não encaminhou ao Tribunal de Contas a prestação das contas anuais de governo em conformidade com prazo disposto no art. 4º, § 3º, inciso VII, da Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014 – TP.* - Tópico - 5.8.5. *Prestação de Contas Anuais de Governo*

8.2) *A LDO/2017 foi encaminhada ao TCE/MT além do prazo fixado pelo Tribunal de Contas* - Tópico - 9. **OUTROS ASPECTOS RELEVANTES**

**9) NB05 DIVERSOS\_GRAVE\_05.** Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

9.1) *Abertura de créditos adicionais sem a publicação/divulgação dos respectivos decretos* - Tópico - 5.8.2. *Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais*

9.2) *Não houve a publicação das Demonstrações Contábeis de 2017 na imprensa oficial.* - Tópico - 5.8.2. *Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais*

**10) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_MODERADA\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

10.1) *O texto da LOA não destaca os créditos orçamentários e as receitas vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social.* - Tópico - 4.1.3. *Lei Orçamentária Anual - LOA*

**11) FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_MODERADA\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

11.1) *Não houve quantificação, registro e demonstração de valores referentes a concessão de benefícios fiscais na elaboração da LOA/2017.* - Tópico - 9. **OUTROS ASPECTOS RELEVANTES**

**12) MC03 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_MODERADA\_03.** Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007 - Regimento Interno do TCE-MT).

12.1) *Divergências entre as informações sobre a abertura de créditos adicionais apresentadas no Sistema Aplic e os respectivos atos legislativos.* - Tópico - 4.1.3.1. *Alterações Orçamentárias* (Relatório Técnico nº 136978/2018, fls. 52 a 54) (negrito e itálico no original)



8. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente citado acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa** (Malote Digital nº 169929/2018).
9. A Secex, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa** (Doc. nº 215519/2018), no qual concluiu pelo **saneamento apenas o item 3.2 da irregularidade DB08, mantendo, integralmente as demais.**
10. Notificado, o responsável juntou aos autos as **alegações finais** (Doc. nº 225473/2018), dando seguimento ao feito nos termos regimentais.
11. Vieram, então, os autos para manifestação ministerial.
12. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º), aspectos pelos quais se guiará o Ministério Público de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (ROMS nº 11.060 GO):

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).

14. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, nestas Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Alta Floresta, referentes ao exercício de 2017.

## 2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Alta Floresta, referentes aos exercícios de **2013 a 2015**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas, já no **exercício de 2016**, no qual o **parecer foi desfavorável**.

16. Para análise das contas de governo do exercício de 2017, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

## 2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de Alta Floresta foram:

Plano Plurianual (2014/2017) – PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Lei Orçamentária Anual – LOA
Lei nº 2.116/2013	Lei nº 2.348/2016	Lei nº 2.349/2016

18. Quanto à **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, a Secex identificou que não houve a discriminação adequada dos Anexos de Metas e de Riscos Fiscais, no Anexo de Metas estão ausentes as seguintes informações: a) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; b) demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores; c) evolução do



patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; d) avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS; e, e) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

19. Já no caso do Anexo de Riscos Fiscais a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas foi realizada de forma muito genérica, sem informar as providências que deverão ser adotadas, caso os riscos se concretizem.

20. Outro apontamento concernente à LDO refere-se ao seu envio intempestivo a este Tribunal Contas, efetivado em 01/02/2017 quando o prazo final era 02/01/2017.

21. Diante das situações relatadas nos parágrafos anteriores, restaram configuradas as irregularidades FB13 e MB02 (item 8.2). Vejamos:

**7) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

*7.1) Elaboração da LDO sem a discriminação adequada, nos respectivos Anexos de Metas e de Riscos fiscais, dos componentes informativos requeridos pela LRF. - Tópico - 4.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO*

**8) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02.** 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).

(...)

*8.2) A LDO/2017 foi encaminhada ao TCE/MT além do prazo fixado pelo Tribunal de Contas - Tópico - 9. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES (Doc. nº 136978/2018, fl. 53)*

(negrito e itálico no original)

22. Com relação à irregularidade **FB13** a **defesa argumentou**, em síntese, que a ocorrência do apontamento não foi comprovada, haja vista que os Anexos de



Metas e Riscos Fiscais teriam observado as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

23. A fim de corroborar as suas alegações, apresentou os referidos anexos (Malote Digital nº 169931/2018, fls. 21 a 31), bem como colacionou a análise das Contas de Governo do Estado de Mato Grosso como paradigma.

24. Em sede de Relatório Técnico de Defesa, a **Secex** consignou que os documentos apresentados pela defesa não são os mesmos lançados no Sistema Aplic e, portanto, “não gozam de veracidade ideológica nem mesmo presumida, tendo em vista que foram confeccionados somente após o apontamento do presente achado” (Doc. nº 215519/2018, fl. 49).

25. Ademais, ressaltou que, ainda que se considerasse os anexos acostados na defesa, esses não apresentam a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS e nem a evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos. Assim, **manteve o apontamento**.

26. Em suas **alegações finais** (Doc. nº 225473/2018), o gestor argumentou que não pode a Secex descartar de plano os documentos apresentados, uma vez que possuem fé pública e presunção de veracidade, devendo ser observado o princípio da verdade real.

27. Asseverou que esse procedimento da Equipe de Auditoria fere o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, haja vista que a desconsideração de documentos públicos demanda a instauração de procedimento próprio, tal qual a auditoria de conformidade ou a representação interna, conforme delineado no Processo nº 8.169-8/2016 (Contas Anuais de Governo de Alta Floresta do exercício de 2016).

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



29. É certo que os documentos emitidos pelo Poder Público guardam presunção relativa de veracidade e possuem fé pública, assim, sem o devido processo de desconstituição de documentos dessa natureza, não é possível afirmar que são inverídicos.

30. Nas Contas Anuais de Governo de Alta Floresta do exercício de 2016 – Processo nº 8.169-8/2016, a **equipe técnica**, sem lançar mão dos procedimentos de averiguação, afirmou que os pagamentos apresentados não comprovariam os gastos com despesa de pessoal, ou seja, **questionou o próprio cerne do documento, irregularidade essa da qual não houve citação do gestor, por isso violaria os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.** Vejamos o que constou do voto condutor, da lavra do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima:

122. Ainda, quanto ao Abono Pecuniário e às Diárias de Campo, a **equipe técnica não acolheu os argumentos** apresentados pela defesa, **com a justificativa de que os documentos apresentados não comprovam que os pagamentos pertencem às despesas com pessoal. Entendo que estes argumentos não devem prevalecer, pois ferem o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, isto porque, a defesa foi citada somente para se defender da irregularidade referente à extrapolação de limites dos gastos com pessoal do Poder Executivo, não havendo citação sobre a legalidade dos pagamentos do Abono Pecuniário e das Diárias de Campo.**

123. A defesa apresentou documento referente ao Resumo da Folha de Pagamento de janeiro a dezembro de 2016. Assim, caso a unidade de instrução justifique a necessidade da verificação da legalidade das informações contidas neste documento, é necessário que seja instaurado um procedimento próprio, como por exemplo, Auditoria de Conformidade ou Representação de Natureza Interna, respeitando-se, nestes casos, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. (VOTO\_81698\_2016\_01, fls. 6/7) (destaque nosso)

31. Todavia, o caso em análise não é mesmo do ocorrido nas Contas Anuais de Governo de Alta Floresta do exercício de 2016, uma vez que **o gestor foi citado quanto à ausência de informações obrigatórias nos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, assim não há falar em violação ao devido processo legal, ao contraditório ou mesmo à ampla defesa.**

32. Impende ainda destacar que, diferentemente do caso paradigma suscitado pela defesa (Processo nº 8.169-8/2016), onde se deveria comprovar que não



houve a extrapolação com gastos de pessoal, no apontamento em análise a verdade formal é altamente importante, dado que o gestor tem prazo fixo para prestar contas, não lhe sendo lícito alterar os documentos de planejamento orçamentário a seu bel prazer.

33. Este órgão de Controle Externo não pode ficar à mercê da volição do gestor quanto à data de apresentação da informação fidedigna das peças orçamentárias, para tanto é que foi criado o Sistema Aplic, do qual os gestores têm pleno conhecimento.

34. Não é razoável que somente na oportunidade de defesa de apontamento nas contas de governo o gestor forneça os reais/atuais Anexos de Metas e Riscos Fiscais, sob pena de atuação falha deste Tribunal de Contas.

35. É obrigação do gestor o fornecimento de dados fidedignos no Sistema Aplic, para que este Tribunal de Contas possa fazer a análise correta das contas municipais, trabalhando com os dados reais do Poder Executivo Municipal.

36. Assim, este Ministério Público de Contas entende imperioso que sejam consideradas as informações alimentadas no Sistema Aplic, especialmente porque não há mais auditoria *in loco* quando se trata de contas de governo, sendo que os dados do Aplic são os únicos analisados pela Equipe de Auditoria deste Tribunal.

37. Importa destacar que, ainda que se considerasse os novos Anexos de Metas e Riscos Fiscais apresentados pela defesa, não estão presentes os dados relativos à avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS e à evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, com discriminação da origem e da aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos. **Desta feita deve ser mantida a irregularidade FB13.**

38. Assim, este órgão ministerial manifesta-se pela manutenção da irregularidade **FB13**, uma vez que os Anexos de Metas e Riscos Fiscais lançados no Aplic carecem de informações de natureza obrigatória, assim como os apresentados



pela defesa e sugere **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Executivo que elabore as peças de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) em acordo com os arts. 165 a 167 da Constituição Federal e com a Lei Complementar nº 101/2001.

39. Com relação ao **item 8.2 da irregularidade MB02** a **defesa** limitou-se a consignar que os casos de envio em atraso de informações no Sistema Aplic devem ser apuradas em processos de representação de natureza interna, cuja penalidade consiste em multa pecuniária, que nada interfere na apreciação das contas de governo para fins de emissão de parecer prévio.

40. Finalizou afirmando que o referido atraso não causou qualquer prejuízo para a análise das contas de governo do exercício de 2017, sendo cabível apenas a expedi de recomendação.

41. A **Secex**, a seu turno, manteve o apontamento aduzindo que não houve *bis in idem*, uma vez que o processo de representação de natureza interna é instrumento de fiscalização, enquanto que as Contas de Governo visam verificar a conduta do gestor no exercício das suas funções públicas.

42. Assim, entende que:

(...) tendo em vista a dualidade de objetivos e aplicações (Processo de Contas de Governo e Processo de Fiscalização), não há nenhum fundamento lógico ou jurídico que impeça a consignação deste achado nas Contas de Governo, pois se está analisando a conduta do gestor sob o aspecto do seu comportamento político de prestador de contas, independentemente de haver ou não a instauração de Representação para apurar o ato sob a ótica sancionatória pecuniária. (Doc. nº 15519/2018, fl. 51)

43. Em sede de **alegações finais**, o gestor apenas destaca que a manutenção dessa irregularidade não possui o condão de macular as contas de governo, consoante julgado paradigma, devendo ser emitida apenas recomendação.



44. Este **Ministério Público de Contas entende que a irregularidade é conteste**, já que admitida pela própria defesa e, como consignado tanto pela defesa quanto pela Secex, sua penalização deve ser procedida em sede de representação de natureza interna, bem como que a sua ocorrência, por si só, não é apta a conduzir à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de Alta Floresta, devendo, para tanto ser analisada em conjunto com as demais dados das contas em tela.

45. Todavia, é salutar que o Poder Legislativo Municipal de Alta Floresta tenha conhecimento dos envios intempestivos das peças orçamentárias a este Tribunal de Contas pelo Chefe do Poder Executivo.

46. Isso posto, considerando que o gestor não apresentou argumentos aptos a elidir a sua responsabilidade (caso fortuito ou força maior) pelo envio atrasado da peça orçamentária, assim, este **órgão ministerial concorda com a Secex quanto à manutenção do apontamento (item 8.2 da irregularidade MB02)**, uma vez que configurada a remessa intempestiva da LDO a este Tribunal de Contas, bem como sugere seja **recomendado** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Executivo que efetive o envio tempestivo das peças orçamentárias do Município no Sistema Aplic.

47. Em referência à **Lei Orçamentária Anual** verificou a equipe de auditoria a ausência de segregação das programações de receitas e despesas do Orçamento Fiscal, uma vez que os anexos da LOA não detalham, agrupam ou vinculam as referidas programações, bem como não foram quantificados, registrados e demonstrados os valores relativos às isenções de IPTU previstas na Lei Municipal nº 1.527/2006.

48. Outrossim, em que pese a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais com prévia autorização legislativa e por decreto do executivo, houve a) o remanejamento, transposição ou transferência de recursos sem a devida autorização do Poder Legislativo; b) a abertura de crédito adicional em razão de recursos inexistentes; e, c) a verificação de divergências em relação às informações sobre as aberturas de crédito lançadas no Sistema Aplic e as constantes



das normas autorizativas.

49. Ante o exposto nos parágrafos supra, restaram configuradas as seguintes irregularidades relativas à LOA:

**5) 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).

5.1) *Houve a abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, sem a correspondente existência de recursos disponíveis.* - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

**6) FB10 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_10.** Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

6.1) *Ocorrência de transferências de créditos orçamentários entre categorias econômicas de despesas sem a prévia autorização por meio de lei específica.* - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

**10) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_MODERADA\_13.** Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

10.1) *O texto da LOA não destaca os créditos orçamentários e as receitas vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social.* - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

**11) FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_MODERADA\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

11.1) *Não houve quantificação, registro e demonstração de valores referentes a concessão de benefícios fiscais na elaboração da LOA/2017.* - Tópico - 9. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

**12) MC03 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_MODERADA\_03.** Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007 - Regimento Interno do TCE-MT).

12.1) *Divergências entre as informações sobre a abertura de créditos adicionais apresentadas no Sistema Aplic e os respectivos atos legislativos.* - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias (Doc. nº 136978/2018, fls. 53 e 54) (negrito e itálico no original)

50. Com relação à **irregularidade FB03**, a Secex apontou a ocorrência de abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, com recursos inexistentes nas seguintes fontes:



Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais Abertos por Excesso de Arrecadação – Por Fonte de Recursos			
Cod. Fonte de Recursos	Excesso (Déficit) de Arrecadação no Exercício (R\$)	Créditos Adicionais Abertos por Excesso (R\$)	Créditos Adicionais Abertos sem Existência de Excesso (R\$)
15	487.563,25	5.757.671,12	5.270.107,87
24	(1.027.824,15)	720.000,00	720.000,00
29	(297.683,29)	150.000,00	150.000,00
Total de Créditos Adicionais Abertos s/ Cobertura de Excessos			6.140.107,87

Fonte: Anexo 3 - Quadro 1.3.

Imagem extraída do Relatório Técnico nº 136978/2018, fl. 14.

51. O **gestor** justifica que quando da efetiva abertura dos créditos suplementares por excesso de arrecadação “foram utilizados todos os mecanismos de controle, com fito de evitar que os créditos fossem abertos, sem a existência de recursos suficientes” (Malote Digital nº 169929/2018, fl. 48).

52. Aduziu que, conforme § 3º, do art. 43, da Lei nº 4.320/1964, o excesso de arrecadação deve considerar a tendência do exercício, o que não é uma tarefa fácil.

53. No caso da fonte 15, informou que o Decreto nº 169/2017, abriu créditos no valor de R\$ 5.411.797,52, conforme autorizado pela Lei Municipal nº 2.369/2017, relativamente a recursos vinculados a finalidade específica, nos termo do parágrafo único do art. 8º da LC nº 101/2000.

54. Esclareceu que os créditos foram abertos para arcar com as despesas do Termo de Compromisso PAR nº 29746, no valor de R\$ 3.528.268,80, para a Reformulação ao Termo de Compromisso PAC2 nº 11672/2014, no importe de R\$ 2.013.173,70, bem assim que havia previsão de recursos relativos ao PAC2 nº 2638/2012, no valor de R\$ 1.383.494,70, sendo aberta pelo Decreto nº 341/2017 a quantia de R\$ 345.873,60, autorizada pela Lei nº 2373/2017.

55. Já quanto às fontes 24 e 29 informou que os créditos suplementares foram abertos pelo Decreto nº 340/2017, autorizado pela Lei nº. 2371/2017, no valor de R\$ 870.000,00, e os recursos estavam programados para serem repassados no exercício de 2017, sendo R\$ 720.000,00 (fonte 24) de corrente de convênio com a Secretaria de Estado de Infraestrutura para obras no aeroporto e R\$ 150.000,00 (fonte 29) oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social para o custeio do Programa



Criança Feliz.

56. Por derradeiro, destacou que fora considerada a tendência de arrecadação do exercício, consoante §3º do Artigo 43 da Lei nº 4.320/64, uma vez que havia expectativa de recebimento dos recursos mencionados nas respectivas fontes, contudo, o excesso não se verificou, por ausência de repasses dos órgãos concedentes.

57. A **Secex** registrou, quanto ao PAR nº 29746 (R\$ 3.528.268,80), que os recursos não deveriam ter sido considerados como excesso de arrecadação, uma vez que a primeira versão daquele PAR ocorreu no ano de 2014, do qual decorreu o Contrato Administrativo nº 25/2016, firmado em 22/02/2016, de forma que:

(...) observa-se que desde o início do exercício de 2016 a celebração do Termo de Compromisso PAR nº 29746 e o do respectivo contratativo administrativo já eram plenamente conhecidos da Prefeitura, assim, mesmo considerando que no momento da contratação da obra o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Fnde ainda não tivesse realizado quaisquer transferências de recursos, o correto seria que o Município tivesse incluindo essa previsão (receitas e despesas) na elaboração da LOA-2017, já que o contrato não foi empenhado, neste sentido é a jurisprudência prejulgada deste Tribunal de Contas: (Doc. nº 215519/2018, fl. 46)

58. Destacou que a inclusão dos recursos na LOA teria obstado o procedimento incorreto, uma vez que os recursos do PAR nº 29746 já eram de conhecimento do gestor anteriormente à elaboração daquela peça orçamentária.

59. Com relação aos PAC2 nºs 11672/2014 e 2368/2012 (R\$ 1.883.528,72 e R\$ 345.873,66), identificou a Secex que também se tratam de obras de construção civil contratadas no exercício de 2016 (Contrato Administrativo nº 98/2016), de forma que, “já eram conhecidos e até mesmo contratados antes do encerramento do exercício de 2016, assim, ou deveriam ser incluídos na LOA-2017 ou empenhados e inscritos em Restos a Pagar Não Processados” (Doc. nº 215519/2018, fl. 47).

60. Com relação à fonte 24 (R\$ 720.000,00), a Secex registra que não foi observado o cronograma de execução do convênio, cujo prazo de vigência foi



01/07/2016 a 30/06/2017 (365 dias), tendo sido abertos os créditos considerando o importe total do convênio e não o valor de cada parcelas.

61. Por fim, quanto à fonte nº 29, consignou que não foram juntados documentos que comprovassem a adesão da Prefeitura de Alta Floresta ao Programa Criança Feliz ou mesmo a celebração de convênios para a execução do programa.

62. Em sede de **alegações finais**, o gestor repisou os mesmos argumentos da defesa, acrescentando que, muito embora a Secex entenda que os procedimentos adotados pelo defendente foram errôneos, o que se discute nessa irregularidade é a existência ou não de recursos para fazer frente aos créditos suplementares abertos por excesso de arrecadação.

63. **Razão não assiste a defesa.**

64. Como bem consignado pela Secex, as fontes de recurso apontadas como possuidoras de excesso de arrecadação sequer poderiam ter sido tratadas como tal, haja vista que os recursos “em excesso” na verdade deveriam ter sido incluídos na LOA-2017 como receita, uma vez que sua existência já era de total conhecimento da defesa.

65. O aludido procedimento “errôneo”, como classifica o gestor, foi justamente o que deu causa à configuração desta irregularidade, sendo mais do que necessária a sua análise.

66. Por esta senda é a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas. Senão, vejamos:

**Resolução de Consulta nº 19/2016-TP (DOC, 26/08/2016). Planejamento. Lei Orçamentária Anual (LOA). Convênios. Necessidade de previsão orçamentária.**

**1. Na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) devem ser previstas as receitas e fixadas as despesas oriundas da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, considerando-as em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada e de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no Termo da avença.**



2. Havendo modificações no cronograma físico-financeiro de convênios ou instrumentos congêneres ou na impossibilidade de serem executados ainda no exercício da programação, os respectivos saldos orçamentários podem ser incluídos nos orçamentos subsequentes, caso existam condições para a execução da avença.

3. A previsão de receitas e a fixação de despesas na LOA provenientes da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições dos itens precedentes, não caracterizam superestimativa do orçamento público.

(sublinhamos)

67. Outrossim, ainda que se considerasse os recursos apontados como excesso de arrecadação, o que se faz apenas a título hipotético, é certo que o gestor não cumpriu as determinações do §3º do Artigo 43 da Lei nº 4.320/64, haja vista que o acompanhamento da tendência do exercício deve ser realizada mês a mês e, em se verificando que determinado recurso não será repassado, é dever do gestor proceder à anulação da despesa dos créditos abertos em decorrência de convênios que não foram repassados, a fim de evitar a abertura de créditos acima do limite de recurso disponível.

68. Dessa forma, em consonância com a Secex, este **Ministério Público de Contas mantém a irregularidade FB03**, mostrando-se necessária **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Poder Executivo que observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88, quando da abertura de créditos adicionais.

69. No que tange à **irregularidade FB10**, a Secex apontou a ocorrência de transferências de créditos orçamentários entre categorias econômicas de despesas sem a previa autorização por meio de leis específicas, nos termos do que dispõe a Resolução de Consulta nº 44/2008. Vejamos:



Ato Legislativo	Acréscimo ou Redução de Dotações	Natureza de Despesa	Projeto/Atividade	Valor – R\$
Decreto n° 089/2017	Acréscimo	3.3.90.46.00 – Auxílio Alimentação	2.001 – Atividades Administrativas do Legislativo	100.800,00
	Redução	4.4.90.52.00 – Equipamentos e Material Permanente	1.082 – Aquisição de Veículos	100.800,00
Decreto n° 104/2017	Acréscimo	3.3.90.41.01 – Contribuições	2.001 – Atividades Administrativas do Legislativo	9.600,00
	Redução	4.4.90.52.00 – Equipamentos e Material Permanente	1.082 – Aquisição de Veículos	9.600,00

Imagem extraída do Relatório Técnico nº 136978/2018, fl. 14.

70. Em **defesa**, o gestor consignou que a obrigatoriedade de edição de lei específica, nos casos de transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro não é a posição da maioria dos Tribunais de Contas.

71. Aduziu que a referida obrigação enrijece muito o orçamento, trazendo consequências graves para a execução de ações governamentais de forma ágil e eficiente.

72. Argumentou que o art. 167, inciso IV, da CF/88 exige prévia autorização por meio de lei formal para o remanejamento ou transferência de recursos, mas entende que a norma constitucional não exige a emissão de lei específica para cada realocação orçamentária, “pois caso fosse essa a intenção do Constituinte, o texto constitucional teria assim expressamente dito, tal qual fez nos demais trechos da Constituição Federal” (Malote Digital nº 169929/2018, fl. 54).

73. Para corroborar as suas alegações, colacionou julgado do Tribunal de Contas de Minas Gerais que supostamente subsidiaria a tese de defesa.

74. A **Equipe de Auditoria**, analisando os argumentos supra, manteve o apontamento, uma vez que a previsão constante do 11, V, da Lei Municipal nº 2.348/2016 (LDO-2017) não afasta a necessidade de emissão de lei específica autorizando a transferência ou o remanejamento, nos termos da Resolução de Consulta nº 44/2008, que nutre efeito normativo.



75. Nas **alegações finais** o gestor aduziu que não pode ser aplicada a Resolução de Consulta nº 44/2018, haja vista que estão sendo analisadas as contas de governo do exercício de 2017 e, nos termos do art. 50 da LO/TCE-MT, os processos de consulta apenas se constituem em prejudgado de tese a partir da sua publicação.

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

77. De início denota-se que a defesa se equivocou tanto no julgado do Tribunal de Contas de Minas Gerais quanto à qual Resolução de Consulta a qual se referiu a Equipe de Auditoria.

78. Explica-se.

79. O julgado da Corte de Contas comparada é taxativo ao consignar o princípio da exclusividade da LOA, registrado que “A Lei Orçamentária Anual não pode conter autorização ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários” (Malote Digital nº 169929/2018, fl. 54), todavia, admitiu, em caráter excepcionalíssimo, a previsão de realocações na LDO, desde que vinculadas a possíveis alterações estruturais da Administração, o que não é o caso dos autos.

80. Ademais, a **Resolução de Consulta** referenciada pela Secex é a nº **44/2008** e não nº **44/2018**, sendo plenamente aplicável ao caso em análise. Vejamos o que dispõe a aludida normativa:

**Resolução de Consulta nº 44/2008 (DOE, 14/10/2008). Planejamento. LOA. Alteração. Transposição, Remanejamento, Transferência. Operacionalização. Necessidade de autorização legislativa específica. Impossibilidade de previsão na LOA dos créditos adicionais especiais.**

**1. Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir total ou parcialmente as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais.**

**2. A operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados por leis específicas e abertos**



mediante decreto do Poder Executivo.

**3.** A autorização para abertura de créditos adicionais especiais não pode estar na LOA. (destacamos)

81. Denota-se que houve a transferência de recursos sem a devida autorização legislativa, nos termos do que estabelece o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal.

82. As alegações do gestor não são suficientes para sanar a irregularidade, mormente porque a realocação de recursos se efetivou sem respaldo lei específica, restando descumprido o mandamento constitucional.

83. Isso posto, em consonância com a Secex, este **órgão ministerial mantém a irregularidade FB10**, mostrando-se necessária **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Poder Executivo que observe o disposto no art. 167, VI, da CF/88, diligenciando a prévia e específica autorização legislativa para a transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

84. Em referência à **irregularidade FC13**, a Secex verificou que a LOA não discriminou os créditos orçamentários e as receitas vinculadas do Orçamento da Seguridade Social, assim, não houve detalhamento, agrupamento ou vinculações de programações de receitas e despesas que demonstrem o Orçamento da Seguridade Social (OSS) do município, segregando-as das programações do Orçamento Fiscal

85. Em sede de defesa, o gestor consignou que “embora o texto da lei orçamentária do exercício analisado não contenha, em tese, as informações mencionadas pela Equipe de Auditoria, não significa que a referida norma esteja em desacordo com os preceitos constitucionais e legais” (Malote Digital nº 169929/2018, fl. 54).

86. Igualmente, destacou entender que a presente irregularidade não é suficiente para corroborar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das



contas.

87. A **Secex** manteve o apontamento, haja vista que os anexos da LOA não apresentam as segregações das programações orçamentárias por tipo de Orçamento (Fiscal e da Seguridade), em inobservância às disposições dos artigos 165, §§ 5º ao 8º c/c art. 194, da CF/88.

88. Nas **alegações finais** o gestor limitou-se a repisar os argumentos já esposados na defesa.

89. Nota-se que **a presente irregularidade é inconteste**, tendo sido reconhecida “em tese” pela defesa, o que demonstra o descumprimento dos mandamentos constitucionais.

90. Assim, o **Ministério Público de Contas** concorda com a Secex, **mantém a irregularidade FC13** e sugere **recomendação** para que o Legislativo Municipal determine à Prefeitura Municipal de Alta Floresta que, ao elaborar a Lei Orçamentária Anual, faça a distinção criteriosa dos Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social, discriminando, no caso desse último, o detalhamento, agrupamento ou vinculações de programações de receitas e despesas, conforme determinam os artigos 165, §§ 5º ao 8º c/c art. 194, da CF/88.

91. Com relação à **irregularidade FC99**, a Secex apontou a LOA-2017 não quantificou, registrou ou demonstrou os valores referentes às isenções tributárias previstas na Lei Municipal nº 1.527/2006 (Código Tributário do Município de Alta Floresta), especialmente às isenções de IPTU.

92. O **gestor** registrou que já tratou dessa irregularidade quando se defendeu das irregularidades DB12 e FB13, oportunidade na qual destacou que não houve afronta ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dado que da mera leitura no texto da LDO é possível verificar que as renúncias de receita, decorrentes de benefícios tributários, foram devidamente autorizadas.



93. A **Equipe de Auditoria** ressaltou que, em que pese o gestor tenha afirmado que tratou dessa irregularidade juntamente àquelas, não teceu argumentos específicos sobre o vertente achado.

94. Dessa forma, **manteve o apontamento**, consubstanciada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª edição, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2016, págs. 60 a 63, que assim dispõe:

A isenção é a espécie mais usual de renúncia e define-se como a dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido. Neste caso, o montante da renúncia será considerado no momento da elaboração da LOA, ou seja, a estimativa da receita orçamentária já contempla a renúncia e, portanto, não há registro orçamentário ou patrimonial.

95. Em sede de **alegações finais** o gestor limitou-se a reafirmar que “Item respondido em conjunto com o item 4.1.” (Doc. nº 225473/2018, fl. 51), ou seja, que a Secex não pode descartar os novos anexos apresentados pela defesa, uma vez que esses possuem fé pública e presunção de veracidade, sendo que a sua desconsideração fere o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

96. Ademais, registra que a desconsideração de documentos públicos só pode ocorrer por procedimento próprio, como a auditoria de conformidade ou a representação interna, conforme consignado nas Contas Anuais de Governo de Alta Floresta do exercício de 2016 – Processo nº 8.169-8/2016.

97. **Os argumentos das alegações finais já foram abordados por este Ministério Público de Contas, quando da análise da irregularidade FB13, razão pela qual deixa de analisá-lo em pormenores, por economia processual.**

98. Reforça-se que é obrigação do gestor fornecer os dados reais no Sistema Aplic, para que este Tribunal de Contas possa fazer a análise efetiva das contas municipais, assim, este órgão ministerial entende que devem ser consideradas as informações alimentadas no Sistema Aplic.

99. Sem maiores delongas, considerando que o gestor sequer tratou



especificamente deste item, de forma que não apresentou quaisquer fatos que pudessem afastá-lo, **este Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade FC99** e sugere **recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine à Prefeitura Municipal de Alta Floresta que, ao elaborar a Lei Orçamentária Anual, faça o registro e demonstração dos valores referentes às isenções tributárias.

100. A **Equipe de Auditoria** verificou que houve divergência de informações alimentadas no sistema Aplic em relação aos créditos adicionais abertos por meio dos Decretos nº 89 e 104/2017, configurando a **irregularidade MC03**:

(...) apesar de terem sido informadas alterações orçamentária no valor de R\$ 110.400,00 no Sistema Aplic, cuja fonte de financiamento seria de Operações de Crédito, na verdade, conforme consta dos respectivos atos legislativos de autorização e de abertura, tratou-se de Transferências de créditos orçamentários. (Doc. nº 136978/2018, fl. 15)

101. Em sede de **defesa** o Gestor reconhece a ocorrência da irregularidade ao consignar que a divergência detectada é decorrente de erro de digitação quando do envio dos documentos no Sistema Aplic, contudo, entende que tal fato não causa nenhum dano ao conteúdo das Contas, razão pela qual, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, requer que o apontamento seja transformado em recomendação.

102. A **Secex manteve o apontamento**, uma vez que é obrigação do gestor “prestar contas e informações ao Tribunal de Contas de forma tempestiva, completa e fidedigna, cabendo à gestão supervisionar e implementar controles que visem a conferência dos dados a serem encaminhados a esta Corte” (Doc. nº 215519/2018, fl. 57).

103. Em sede de **alegações finais**, o gestor reafirma os argumentos já assinalados na defesa.

104. **Como já destacado por este órgão ministerial, é cediço que o gestor público tem o dever de fornecer informações fidedignas a este Tribunal, para o bom exercício do controle externo.**



105. Desta feita, considerando-se que o apontamento é incontroverso, **este Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade MC03** e sugere **recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine à Prefeitura Municipal de Alta Floresta que preste informações fidedignas no Sistema Aplic, mormente quanto à abertura de créditos especiais.

106. **Ainda no que diz respeito às peças orçamentárias – LDO e LOA**, a Equipe de Auditoria constatou a concessão de anistias tributárias sem apresentação dos cálculos das estimativas de impacto orçamentário-financeiro no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Informou que a LOA e os seus anexos não demonstram que o impacto das anistias foi considerado na estimativa das receitas, bem como não foram identificadas medidas de compensação para a renúncia de receita, especialmente por se tratar de receita do exercício então corrente (2017):

**4) DB12 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_12.** Concessão de benefícios administrativos ou fiscais em desconformidade com a legislação (art. 14 da Lei Complementar 101/2000; Resolução Normativa TCE nº 01/2003).

*4.1) Concessão de benefícios tributários de que decorrem renúncias de receitas em desconformidade com as disposições inseridas no art. 14 da LRF. - Tópico - 5.5. RECEITA ORÇAMENTÁRIA CONSOLIDADA (Doc. nº 136978/2018, fl. 52) (negrito e itálico no original)*

107. Asseverou o **gestor** que não houve afronta ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dado que da mera leitura no texto da LDO é possível verificar que as renúncias de receita, decorrente de benefícios tributários, foram devidamente autorizadas.

108. Ademais, afirmou que irregularidades dessa natureza tornaram-se corriqueiras e reincidentes pelo Chefe do Executivo Estadual, anexando partes das análises das contas de governo do Estado para subsidiar as suas alegações.

109. A **Equipe de Auditoria** destacou que os referidos procedimentos vão de encontro ao consignado na Resolução de Consulta nº 20/2015 – TP, bem assim que para o cumprimento das disposições do art. 14 da LRF não basta a autorização para



concessão de benefícios fiscais, deve ser elaborado estudo do impacto orçamentário e financeiro quando da confecção do Anexo de Metas Fiscais.

110. Ressaltou que o artigo 11, IV, da LDO-2017 nutre previsão genérica e abstrata, que não contempla sequer valores máximos para concessão de benefícios fiscais e a LOA-2017 não ostenta os efeitos decorrentes da concessão de benefícios tributários.

111. Outrossim, registrou que os trechos referentes as contas de governo estaduais cuidam de benefícios concedidos em valores superiores aos autorizados no Anexo de Metas Fiscais e na LOA, assim não se trata da mesma irregularidade aqui analisada.

112. Por fim, consigna que deixou de considerar os novos anexos apresentados pela defesa, uma vez que “não gozam de veracidade ideológica nem mesmo presumida, tendo em vista que foram confeccionados somente após o apontamento do presente achado” (Doc. nº 215519/2018, fl. 44).

113. **Assim, a Equipe de Auditoria manteve a irregularidade DB12.**

114. Em **alegações finais**, o gestor consignou os mesmos argumentos da irregularidade FB13, quais sejam, que a Secex não pode descartar de plano os documentos apresentados, em nome do princípio da verdade real, que esses possuem fé pública e presunção de veracidade, sendo que a sua desconsideração fere o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, bem assim que a desconsideração de documentos públicos demanda a instauração de procedimento próprio, tal qual a auditoria de conformidade ou a representação interna (Contas Anuais de Governo de Alta Floresta do exercício de 2016 – Processo nº 8.169-8/2016).

115. **Os argumentos das alegações finais já foram enfrentados por este Ministério Público de Contas, quando da análise da irregularidade FB13, razão pela qual deixa de fazê-lo em minúcias** nessa oportunidade, ante o princípio da economia processual.



116. Como já consignado **é obrigação do gestor fornecer os dados fidedignos no Sistema Aplic**, para que este Tribunal de Contas possa fazer a análise das contas municipais com base nos dados reais do Poder Executivo Municipal, assim, **este Ministério Público de Contas entende que devem ser consideradas as informações alimentadas no Sistema Aplic**.

117. É de se ressaltar que, ainda que tenha havido a alteração dos anexos da LDO, a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal é objetiva no sentido de que a renúncia de receita deverá ser concedida mediante amplo estudo acerca do impacto fiscal que pode ser ocasionado, além de apresentar medidas de compensação de receita.

118. Disciplina a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

119. Nesta senda, traz-se interpretação do artigo 14 da LRF, contida no Caderno Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, da Escola Nacional de Administração Pública (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Governo Federal):

Não basta que os objetivos do projeto de lei, concedendo benefício fiscal, sejam os mais nobres. A CF, instrumentalizada com os mandamentos impostos pela LRF, exige que sejam quantificados e medidos os seus impactos nas finanças municipais, para permitir a avaliação da relação custo/benefício e facilitar a tarefa dos membros do Poder Legislativo de realizar a avaliação mérito. Em outras palavras,



facilitar à Câmara Municipal, neste caso, analisar as repercussões da medida na programação dos investimentos e na prestação dos serviços públicos a cargo do Município, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, em decorrência da redução dos recursos financeiros, causando prejuízo à comunidade. Esse prejuízo pode ser, comparativamente, superior ao benefício a ser concedido, aspecto que merece maior atenção.

120. Nota-se que o gestor incorreu na irregularidade apontada pela equipe técnica, vez que não deu a devida importância para as exigências que faz a Lei de Responsabilidade Fiscal, concedendo benefícios fiscais sem o devido estudo do impacto orçamentário-financeiro, sem a demonstração de que os benefícios foram considerados na estimativa de receita e sem estar acompanhadas das medidas de compensação.

121. Nesse sentido é a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas:

**Resolução de Consulta nº 20/2015-TP (DOC, 04/12/2015). Tributação. Incentivos ou benefícios fiscais. Renúncia de receitas.**

**1.** A concessão, ampliação ou renovação de incentivos ou benefícios fiscais, dos quais decorram renúncia de receitas, devem obediência às seguintes regras:

**a)** concessão por meio de lei formal específica, que deve estabelecer as condições e os requisitos exigidos para o deferimento do benefício, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de duração do benefício (artigo 150, § 6º, da CF/88);

**b)** apresentação de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes (artigo 14, caput, da LRF);

**c)** atender às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), considerando o respectivo impacto orçamentário financeiro na elaboração do Anexo de Metas Fiscais (artigo 14, caput, c/c o artigo 4º, §§ 1º e 2º, V, da LRF); e,

**d)** atendimento a uma das seguintes condições:

**d.1)** demonstração de que a renúncia de receitas foi considerada na estimativa de receita na Lei Orçamentária Anual (LOA) e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (artigo 14, I, da LRF); ou,

**d.2)** a adoção de medidas de compensação para a renúncia de receita, por meio de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, vigorando os respectivos incentivos ou benefícios fiscais somente a partir de quando implementadas essas medidas de compensação (artigo 14, II, c/c o § 2º, da LRF).

**2.** Atingidos os limites de renúncia de receitas fixados na LDO e na LOA para um exercício financeiro em curso, estes não poderão ser ampliados



dentro desse mesmo exercício, tendo em vista que não é possível modificar a estimativa de receitas já prevista em lei orçamentária vigente e que a implementação da condição alternativa prevista no inciso II, do artigo 14, da LRF submete-se ao Princípio Constitucional da Anterioridade da lei tributária consignado no artigo 150, III, "b", da CF/88.

**3.** Havendo a revogação de uma lei ou ato de concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos já foram considerados no Anexo de Metas Fiscais da LDO e na estimativa de receitas da LOA do exercício financeiro em curso, os limites de renúncia fiscal correspondentes poderão ser aproveitados para dar suporte a outra lei ou ato concessivo de incentivos fiscais, desde que:

- a)** os novos incentivos ou benefícios fiscais se refiram à mesma espécie tributária daqueles revogados; e,
- b)** sejam limitados ao saldo remanescente previsto na LDO e na LOA correspondente aos incentivos fiscais revogados. (grifos nossos)

122. Diante do exposto, o **Ministério Público Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB12** e sugere **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Executivo para que se atente às regras de planejamento orçamentário e de controle público de execução orçamentária, e às regras para concessão de benefícios administrativos e fiscais, todos previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal.

123. Considerando a **quantidade expressiva de irregularidades neste tópico**, denota-se que o Poder Executivo Municipal de Alta Floresta não ostentou cuidados basilares quando da **elaboração e alteração das suas peças orçamentárias, sendo as situações aqui tratadas, quando analisadas em conjunto, suficientes para conduzir à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Executivo.**

### 2.2.1. Execução orçamentária

124. Em relação à execução orçamentária, constatou-se as seguintes informações:

<b>Quociente de execução da receita – 0,955</b>	
Valor previsto: R\$ 133.100.000,00	Valor arrecadado: R\$ 27.223.917,40



**Quociente de execução da despesa – 0,801**

Despesa autorizada: R\$ 138.915.213,49

Despesa realizada: R\$ 111.367.018,50

125. Os resultados indicam a presença de deficit de arrecadação (receita arrecadada menor do que a prevista) e economia orçamentária (despesa realizada em patamar inferior ao quanto havia sido autorizado).

126. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o **Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO)** de 1,046, o qual sinaliza a ocorrência de superavit orçamentário de execução:

**Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,046**

Receita arrecadada: R\$ 110.553.741,19

Despesa realizada: R\$ 105.673.305,87

### 2.2.2. Restos a pagar

127. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 10.843.011,95 (dez milhões, oitocentos e quarenta e três mil e onze reais e noventa e cinco centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 118.277.301,89 (cento e dezoito milhões, duzentos e setenta e sete mil trezentos e um reais e oitenta e nove centavos). Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,091.**

128. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), a Equipe de Auditoria concluiu que **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos há R\$ 0,757 de disponibilidade financeira**, o que revela **saldo financeiro foi negativo**, uma vez que o resultado do quociente foi inferior a 1, havendo comprometimento da disponibilidade financeira e se encontrando o ente federativo em risco de endividamento.



### 2.2.3. Saldos financeiros

129. Análise do balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **deficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a menor do ativo financeiro (R\$ 11.361.621,36) em relação ao passivo financeiro (R\$ 14.323.634,76), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira** resultou no índice **0,793**, assim, o total do ativo financeiro só é suficiente para cobrir 79,3% do total do passivo financeiro.

### 2.2.5. Dívida Pública

130. Com relação à dívida pública contratada no exercício, verifica-se que o **Município contratou obrigações de longo prazo durante o exercício**, todavia, a soma dessas obrigações foi menor do que os recebimentos correntes líquidos, razão pela qual o **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em **0,012** e houve respeito ao limite de endividamento, sendo o **Quociente Limite de Endividamento (QLE)** de 0,272.

131. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$ 1.551.651,42) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 103.894.253,64), resultando em um quociente de **0,014**, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e 43/2001.

### 2.2.6. Limites constitucionais e legais

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

#### 2.2.6.1. Educação e Saúde

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



Aplicações em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	<b>31,55%</b>
Saúde	15% (artigos 158 e 159, CF/88)	<b>21,37%</b>

Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 10.393.736,20		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	<b>64,75%</b>

134. Depreende-se que o governante municipal **cumpriu** os requisitos constitucionais na aplicação de **recursos mínimos para a Educação e Saúde**, bem como **cumpriu com os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para aplicação no FUNDEB**.

#### 2.2.6.2. Pessoal

Pessoal art. 18 a 22 LRF - R\$ 136.050.959,84		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	<b>68,27%</b>
Gasto do Legislativo	6% (máximo) (art. 20, III, "a", LRF)	<b>3,11%</b>

135. Nota-se que o governante municipal **ultrapassou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**, uma vez que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ R\$ 70.929.871,99 (setenta milhões, novecentos e vinte e nove mil oitocentos e setenta e um reais e noventa e nove centavos), correspondente a 68,27% da RCL, superior ao limite máximo estabelecido de 54% da RCL, bem como extrapolou o limite máximo de despesas com pessoal do Município (60% - art. 19, III, da LRF), uma vez que atingiu o patamar de 71,38% configurando a **irregularidade gravíssima AA04**:



**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).

*136.1.1) Execução de despesas com pessoal do Poder Executivo acima do limite máximo estabelecido no art. 20, III, "b", da LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais*

*1.2) Execução de despesas com pessoal do Município acima do limite máximo estabelecido no art. 19, III, da LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais (Relatório Técnico nº 136978/2018, fl. 52)*

(negrito e itálico no original)

137. O Gestor justifica que a extrapolação foi decorrente dos seguintes fatores:

*1) Dedução da Receita de Aplicação Financeira do RPPS - Resolução de Consulta nº. 19/2017-TCE-MT;*

*2) Não exclusão do cálculo total de despesa com pessoal, das despesas consideradas como sendo indenizatórias;*

*3) Inclusão no cálculo de despesa com pessoal dos recursos decorrente de programas - PACS - Programa de Agentes Comunitário de Saúde e PSF - Programa de Saúde da Família;*

*4) Atraso na entrega dos repasses relativo as receitas constitucionais, legais e voluntárias aos municípios afetando diretamente a receita corrente líquida em 2017; e*

*5) Concessão do RGA - reajuste Geral Anual aos servidores públicos e da aplicação do Piso Nacional aos vencimento dos professores;*

*6) Atual crise econômica que afetou a economia brasileira, provocando redução na arrecadação de impostos, e a retração nas transferências constitucionais, legais e voluntárias dos Municípios. (Malote Digital nº 169929/2018, fl. 6)*

(negrito e itálico no original)

138. Para fins de didática processual, analisaremos cada um dos itens individualmente.

139. Aduziu o gestor que a exclusão dos valores relativos à aplicação financeira do RPPS, nos termos da Resolução de Consulta nº 19/2017-TP, impactou na redução da receita corrente líquida de R\$ 115.725.437,88 para R\$ 103.894.253,64, causando impacto negativo na ordem de 7,02% no total de gastos com pessoal.

140. Nesse particular, a defesa sustenta que a referida Resolução de Consulta não poderia ser aplicada no exercício de 2017, uma vez que foi editada no mês de agosto daquele ano.



141. Ao se desconsiderar os termos da Resolução de Consulta, ocorreria uma redução de mais de 7% do total constante no Relatório Prévio de Auditoria, diminuindo a porcentagem com gastos de pessoal para 61,29%:

ESTADO DE MATO GROSSO		
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA - MT		
PERÍODO DE APURAÇÃO 01/01/2017 A 31/12/2017		
Código	Descrição da Receita	Valor
	Receita Corrente Líquida últimos 12 meses	103.894.253,64
	Resolução 19/2017 - Dedução Receitas RPPS	11.831.184,24
	Valor da Receita Corrente Líquida	115.725.437,88
Código	Descrição da Despesa	Valor
	Despesa com pessoal Relatório Auditoria	70.929.871,99
	Valor Total	70.929.871,99
TOTALIZAÇÃO DOS LIMITES APLICADOS		
	VALOR DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NO PERÍODO	115.725.437,88
	LIMITE DE 54% RCL - CONFORME LRF	62.491.736,46
	TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	70.929.871,99
	Valor Gasto no Período em Percentual	61,29
	* - Limite de Alerta Prudencial = 51,30%	59.367.149,63
	* - Limite Máximo = 54,00%	62.491.736,46

Imagem extraída do Malote Digital nº 169929/2018, fl. 13.

142. A **Secex**, analisando as alegações de defesa, consignou, com relação à exclusão dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS dos cálculos da receita corrente líquida, que a Resolução de Consulta TCE-MT nº19/2017 não alterou entendimento técnico anteriormente consolidado ou prejudgado no âmbito deste Tribunal, uma vez que não havia posicionamento sobre a matéria.

143. Acrescentou que o referido entendimento já constava dos manuais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN desde o ano de 2014.

144. Contudo, em respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendeu a Secex pela pertinência da tese da defesa, para que a aplicação da Resolução de Consulta nº 19/2017 tenha efeitos apenas após a sua publicação, assim **considerou a exclusão dos recursos tão somente quanto às competências de setembro a dezembro de 2017.**

145. Este **Ministério Público de Contas** entende louvável a interpretação



conferida pela Equipe de Auditoria que tentou equalizar a situação em tela, uma vez que o procedimento correto é a exclusão daquela rubrica, contudo, filiamo-nos ao entendimento de que não pode existir uma aplicação híbrida de posicionamentos a uma mesma conta de governo, pois não se trata de matéria processual, mas sim de direito.

146. Nesta senda, imperioso se faz que a Resolução de Consulta nº 19/2017 tenha seus efeitos prospectivos à data da sua publicação (11/08/2017), assim não pode ser aplicada para a análise de fatos que lhe são pretéritos, considerando que o exercício já estava em curso quando da sua edição, inclusive ultrapassado do meio do ano, não nos parece razoável que seja a esse oponível.

147. Desta feita, este órgão ministerial acolhe os argumentos de defesa e se manifesta pela inaplicabilidade da Resolução de Consulta nº 19/2017 às contas de governo de 2017, devendo ser considerados os rendimentos das aplicações financeiras do RPPS nos cálculos da receita corrente líquida.

148. A defesa prossegue consignando que não foi excluída do cálculo de despesas com pessoal, a quantia de R\$ 3.271.903,59 (três milhões e duzentos e setenta e um mil, novecentos e três reais e cinquenta e nove centavos), concernente a verbas de natureza indenizatória, quais sejam:

*Horas Auxílio Maternidade - Efetivo R\$ 257.609,62, Auxílio Natalidade - (Indenizatório) R\$ 23.425,00, Horas Prorrogação Auxílio Maternidade R\$ 68.642,04, Horas Prorrogação Auxílio Maternidade - Efetivo R\$ 131.899,29, Plantões R\$ 105.217,90, Diárias de Campo - (Indenizatório) R\$ 452.185,00, Abono Pecuniário R\$ 67.064,04, Licença Premiação R\$ 911.963,09, Verba Indenizatória Lei 2.231/2014 R\$ 1.000.300,01, Salário Família R\$ 57.354,36, Auxílio Maternidade (INSS) R\$ 191.147,76 e Salário Família Estatutário R\$ 5.095,48.* (Malote Digital nº 169929/2018, fl. 13)  
(negrito e itálico no original)

149. Consignou que a exclusão das referidas verbas é matéria pacificada no âmbito deste Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 18, 19 e 20 da LRF, e para subsidiar seus argumentos colaciona diversas manifestações do TCE/MT e do MPC/MT, inclusive o voto das contas de governo de Alta Floresta de 2016.



150. Registrou que a aplicação do entendimento supra reduziria o valor de gastos com pessoal para R\$ 67.744.216,87 (sessenta e sete milhões, setecentos e quarenta e quatro mil e duzentos e dezesseis reais e oitenta e sete centavos), correspondente a 58,54%, valor esse ainda acima do limite legal:

PERÍODO DE APURAÇÃO 01/01/2017 A 31/12/2017		
Código	Descrição da Receita	Valor
	Receita Corrente Líquida últimos 12 meses	103.894.253,64
	Resolução 19/2017 - Dedução Receitas RPPS	11.831.184,24
	Valor da Receita Corrente Líquida	115.725.437,88
Código	Descrição da Despesa	Valor
	Despesa com pessoal Relatório Auditoria	70.929.871,99
	( - ) Despesas indenizatórias	
	Horas Auxílio Maternidade - Efetivo	257.609,62
	Auxílio Natalidade (indenizatório)	23.425,00
	Horas Prorrogação Aux. Maternidade	68.642,04
	Salário Família - INSS	57.354,36
	Auxílio Maternidade - INSS	131.899,29
	Salário Família - Estatutário	5.095,48
	Horas Prorrogação Aux. Maternidade Ef.	131.899,29
	Plantões	105.217,90
	Diárias de Campo	425.185,00
	Abono pecuniário	67.064,04
	Licença Prêmio Indenizada	911.963,09
	Verba Indenizatória Lei 2.231/2014	1.000.300,01
	Valor Total	67.744.216,87
TOTALIZAÇÃO DOS LIMITES APLICADOS		
	VALOR DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NO PERÍODO	115.725.437,88
	LIMITE DE 54% RCL - CONFORME LRF	62.491.736,46
	TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	67.744.216,87
	Valor Gasto no Período em Percentual	58,54

Imagem extraída do Malote Digital nº 169929/2018, fl. 19.

151. A **Secex**, a seu turno, entendeu que, nada obstante o consignado no voto condutor das contas de governo de Alta Floresta no exercício de 2016, o Auxílio Maternidade – Efetivo ostenta natureza remuneratória, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não podendo ser excluído do cálculo das despesas com pessoal.

152. Ressaltou que Lei Municipal nº 1.418/2005 não inclui o Auxílio Maternidade – Efetivo como um benefício do RPPS municipal, sendo custeado diretamente pelo Tesouro, nos termos do Estatuto dos Servidores – Lei Municipal nº 382/1991, o que demonstra a sua natureza remuneratória.

153. Outrossim, referenciou que esse é o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, constante do MDF, 7ª edição, págs. 487 a 490, comungado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 894/2012-TCU-Plenário, DOU de 23/04/2012).

154. Com relação ao Auxílio Maternidade – INSS, a Secex registrou que há



uma espécie de substituição previdenciária especial, pois o ente federado antecipa o pagamento à beneficiária e, quando do recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS é feita a compensação.

155. Nesse particular, destacou que “a forma de contabilização da folha de pagamento no município de Alta Floresta, no que tange ao Salário Maternidade – INSS, está equivocado, pois considera um valor compensável como se fosse sua despesa própria” (Doc. nº 215519/2018, fl. 11).

156. Assim, acolhe parcialmente os argumentos da defesa, relativamente ao item “Auxílio Maternidade (INSS)”, no importe de R\$ 131.899,29, uma vez que esse valor deve ser compensado com as contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.

157. Em relação às verbas denominadas Horas Auxílio Maternidade – Efetivo (R\$ 257.609,62) e Horas Prorrogação Auxílio Maternidade (R\$ 68.642,04), afirmou que são proventos de natureza remuneratória, custeados diretamente pelo Tesouro Municipal, sem amparo pelos regimes de previdência, incluindo-se no conceito de despesa total com pessoal - DTP (art. 18 da LRF).

158. No que concerne ao Auxílio Natalidade (R\$ 23.425,00), a Equipe de Auditoria consignou que a sua natureza não é remuneratória e nem mesmo indenizatória, tratando-se de benefício assistencial que não se amolda ao conceito de despesa total com pessoal devendo ser excluído desse cômputo, consoante jurisprudência do TCU (Acórdão 894/2012-TCU-Plenário, DOU de 23/04/2012) e entendimento da STN (MDF, 7ª edição, págs. 491 e 514).

159. Ressaltou que a natureza do Abono Pecuniário de Férias está pacificada na Resolução de Consulta TCE-MT nº 53/2010 e no MDF 7ª edição da Secretaria do Tesouro Nacional, págs. 487 a 490, como de caráter remuneratório, devendo ser computada na despesa com pessoal.

160. Afirmou que o Salário Família Estatutário tem natureza remuneratória, uma vez que custeado pelo Tesouro Municipal e não está inserido como benefício



previdenciário na Lei Municipal nº 1.418/2005, não podendo ser excluído do cálculo das despesas com pessoal (MDF 7ª edição da Secretaria do Tesouro Nacional, págs. 487 a 490 e Acórdão 894/2012-TCU-Plenário, DOU de 23/04/2012).

161. Já quanto ao Salário Família – INSS, a Secex registrou que há uma espécie de substituição previdenciária especial, pois o ente federado antecipa o pagamento ao beneficiário e, quando do recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS é feita a compensação.

162. Nesse particular, destacou novamente que “a forma de contabilização da folha de pagamento no município de Alta Floresta, no que tange ao Salário Família – INSS, está equivocado, pois considera um valor compensável como se fosse sua despesa própria” (Doc. nº 215519/2018, fl. 15).

163. Assim, acolhe parcialmente os argumentos da defesa, relativamente ao item “Salário Família (INSS)”, no importe de R\$ 57.354,36, uma vez que esse valor deve ser compensado com as contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.

164. Com relação aos plantões médicos, a Equipe de Auditoria reconheceu que de fato existem deliberações deste Tribunal de Contas pela natureza jurídica indenizatória dos plantões médicos, contudo entende que esses posicionamentos se baseiam em premissas equivocadas.

165. Narrou a Secex:

No que tange ao artigo 304 da Lei Federal nº 11.907/09, que trata do ADICIONAL POR PLANTÃO HOSPITALAR – APH no âmbito dos hospitais universitários geridos pelo Ministério da Saúde, observa-se que o dispositivo legal assim prescreve “O APH não se incorpora aos vencimentos, à remuneração nem aos proventos da aposentadoria ou pensão e não servirá de base de cálculo de qualquer benefício, adicional ou vantagem”.

Todavia, entende-se não ser possível se concluir que o APH tem caráter indenizatório somente a partir do conteúdo normativo inserto no referido artigo 304 da Lei Federal nº 11.907/09. O dispositivo mencionado revela tão somente a preocupação do legislador em tentar impedir futuras vinculações do APH para outros fins, inclusive, por exemplo, para a caracterização desta parcela como sendo de recebimento habitual e



permanente, o que poderia acarretar eventuais pedidos de incorporações ou de reflexos em décimo terceiro salário e férias.

Ademais, percebe-se que o artigo 304 não pode ser aplicado isoladamente, pois existem outros dispositivos na Lei Federal nº 11.907/09 que explicam todo o seu contexto normativo, a exemplo cita-se os parágrafos do artigo 301 e o artigo 302, que deixa claro o caráter de remuneração do APH pela prestação de serviços complementares:

(...)

Neste mesmo sentido caminha o Decreto nº 7.186/2010, que regulamentou a Lei nº 11.907/09, quando estabelece, inclusive, a necessidade do registro de ponto eletrônico para o controle da frequência dos prestadores de serviços:

(...)

Os diversos dispositivos acima citados deixam evidente que o APH tem caráter de remuneração por efetivos serviços prestados complementares e/ou extraordinários, podendo ser pago, inclusive, de forma proporcional às efetivas horas trabalhadas e sujeitando-se ao controle de frequência.

Por último, constata-se que o próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, ao liberar os créditos orçamentários para o pagamento do APH pelo Ministério da Saúde, reconhece o caráter remuneratório da despesa quando dispõe que a classificação orçamentária dos gastos deve ocorrer na Natureza de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais”, conforme se depreende do seguinte ato normativo ministerial:

(...) (Doc. nº 215519/2018, fls. 16 e 17)

(destacado no original)

166. Asseverou que as premissas que basearam a caracterização do “plantão médico” como verba indenizatória, nos autos do processo TCE/MT nº 7.464-0/2010, estão “equivocadas, inconsistentes e em desarmonia com a própria legislação e jurisprudência” (Doc. nº 215519/2018, fl. 21).

167. Ademais, ressaltou que a jurisprudência deste Tribunal de Contas tem indicado uma mudança de entendimento (Processos nº 25.902-0/2015 e nº 8.448-4/2016) quanto a essa matéria, bem como que o Ministério do Planejamento emitiu a Portaria nº 138, de 02/06/2014, estabelecendo que o pagamento de APH tem natureza remuneratória e deve ser classificado na natureza de despesas “Pessoal e Encargos Sociais”.

168. Colaciona vasta jurisprudência, subsidiando o posicionamento da Secex, dos TCEs Goiás, Minas Gerais e Paraná e do Judiciário Brasileiro, incluindo o STJ (jurisprudências colacionadas no Relatório Técnico de Defesa nº 215519/2018, fls. 19 a 23).



169. Afirmou que “os plantões médicos não se caracterizam como uma espécie de verba de natureza indenizatória, pois se tratam de uma retribuição pecuniária pela prestação de um serviço médico (*propter laborem*)” (Doc. nº 215519/2018, fl. 21).

170. Com relação às diárias de campo, destacou a Secex que, via de regra, o pagamento de diárias é parcela indenizatória, todavia a Prefeitura de Alta Floresta realiza o registro contábil equivocadamente dessa verba, empenhando como despesa com pessoal, assim catou as razões de defesa, para que seja excluído o valor de R\$ 425.185,00 da DTP.

171. Já no que concerne às licenças-prêmio, aduziu o Equipe de Auditoria que o MDF 7ª edição da Secretaria do Tesouro Nacional, pág. 519, considera a verba como de caráter remuneratório, devendo ser computada na despesa com pessoal, salvo no caso em que haja exoneração do servidor, oportunidade na qual será convertida em indenizatória.

172. Manifestou ainda pela exclusão da Verba Indenizatória criada pela Lei nº 2.231/2014, acatando os argumentos de defesa, uma vez que essa parcela “destina-se ao ressarcimento de despesas suportadas pelos servidores médicos para o atendimento a visitas domiciliares, realização de palestras em associações de bairros e escolas, aquisição de equipamentos profissionais, livros e cursos” (Doc. nº 215519/2018, fl. 24).

173. **Passamos a análise por este Ministério Público de Contas.**

174. De início, impende destacar que, na análise das contas de governo do exercício de 2016 (Processo nº 8.169-8/2016), este Tribunal de Contas entendeu pela exclusão das seguintes verbas do cômputo de despesas com pessoal:

119. Assim, com base nestes entendimentos resta claro que as despesas com **Auxílio Natalidade, Auxílio Maternidade, Horas Prorrogação Auxílio Maternidade, Horas Prorrogação Auxílio – Mat. Efetivo e Verba de Natureza Indenizatória que trata a Lei Municipal nº 2.231/2014** possuem natureza indenizatória e não devem compor o cálculo do Gasto com Pessoal do



Poder Executivo.

(...)

124. Assim, **excluo** das despesas com pessoal do Poder Executivo de Alta Floresta, os pagamentos referentes aos **Plantões Médicos**, no montante de R\$ 124.312,30 (cento e vinte e quatro mil, trezentos e doze mil e trinta reais), às **Diárias de Campo**, no montante de R\$ 576.297,21 (quinhentos e setenta e seis mil, duzentos e noventa e sete reais e vinte e um centavos), e ao **Abono Pecuniário**, no valor de R\$ 91.011,86 (noventa e um mil, onze reais e oitenta e seis centavos).

(...)

128. Nos Relatórios Técnicos de Defesa dos exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016, observo que as unidades de instrução não têm excluído dos gastos de Pessoal do Poder Executivo os pagamentos de natureza indenizatória, tais como Plantões Médicos, Diárias de Campo e o Abono Pecuniário, em razão da ausência de documentos pormenorizados que demonstrem que os pagamentos são de natureza indenizatória.

129. Estas informações me levam a concluir pela necessidade de Auditoria na folha de pagamento do Município de Alta Floresta, razão pela qual sugiro ao Relator do Município de Alta Floresta, para o quadriênio 2017/2020, Conselheiro Luiz Carlos Pereira, para que inclua a citada auditoria no Plano Anual de Fiscalização. (VOTO\_81698\_2016\_01, fls. 7/8) (destaque nosso)

175. Nada obstante, como consignou a Secex, o **Auxílio Maternidade – Efetivo** tem natureza remuneratória, não podendo ser excluído do cálculo das despesas com pessoal, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Senão, vejamos:

PROCESSUAL. TRIBUTÁRIO. INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE SALÁRIO-MATERNIDADE E FÉRIAS GOZADAS. POSSIBILIDADE.

**A verba recebida a título de salário-maternidade não tem natureza indenizatória, mas remuneratória**, razão pela qual integra a base de cálculo da Contribuição Previdenciária. Precedentes.

Do mesmo modo, os valores pagos em decorrência de férias efetivamente gozadas ostentam caráter remuneratório e salarial, sujeitando-se ao pagamento de Contribuição Previdenciária.

Precedente: REsp 1.232.238/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 01/03/2011, DJe 16/03/2011.

Agravo regimental não provido.

(STJ, 2ª Turma, AgRg no Ag 1424039 / DF, Ministro CASTRO MEIRA, v. u., DJe 21/10/2011) (grifamos)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SALÁRIO MATERNIDADE. REMUNERAÇÃO DE FÉRIAS GOZADAS. NATUREZA SALARIAL. INCIDÊNCIA.

**É pacífico no STJ o entendimento de que o salário-maternidade não tem natureza indenizatória, mas sim remuneratória**, razão pela qual integra a base de cálculo da Contribuição Previdenciária.



O pagamento de férias gozadas possui natureza remuneratória e salarial, nos termos do art. 148 da CLT, e integra o salário-de-contribuição. Saliente-se que não se discute, no apelo, a incidência da contribuição sobre o terço constitucional.

Agravo Regimental não provido.

(STJ, 2ª Turma, AgRg no Ag 1426580, Ministro HERMAN BENJAMIN, v. u., Dje 12/04/2012)

Precedentes do STJ: REsp. 1.232.238/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Dje 16.03.2011; AgRg no Ag 1.330.045/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, Dje 25.11.2010; REsp. 1.149.071/SC, Rel. Min. ELIANA CALMON, Dje 22.09.2010).  
(destacamos)

176. Assim, este órgão ministerial acompanha a Secex e diverge do entendimento esposado no Processo nº 8.169-8/2016, a fim de considerar o Auxílio Maternidade – Efetivo como verba de natureza remuneratória.

177. Outrossim, concorda com a exclusão do Auxílio Maternidade – INSS, ante o seu caráter *suis generis*, uma vez que os desembolsos realizados pelo ente federado são totalmente compensados pelo RGPS, que arca integralmente com os dispêndios.

178. Ressalta se que a Secex apontou equívoco na forma de contabilização da folha de pagamento no município de Alta Floresta no que tange ao Auxílio Maternidade – INSS, assim, entende-se necessária a expedição de recomendação ao Poder Legislativo de Alta Floresta para que determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de considerar o Auxílio Maternidade – INSS como valor compensável de despesa própria.

179. Relativamente ao Auxílio Natalidade, deve ser procedida a sua exclusão do cálculo de despesas com pessoal, uma vez que se trata de benefício assistencial, nos termos da Lei Federal nº 8.742/1993, bem como consta expressamente do MDF, 7ª edição, págs. 491 e 514, a exclusão dessa rubrica da despesa bruta com pessoal.

180. Em referência ao Abono Pecuniário de Férias, dispõe a Resolução de Consulta nº 53/2010 o quanto segue:

**Resolução de Consulta nº 53/2010 (DOE, 23/06/2010). Pessoal. Limite. Despesa com Pessoal. Limite. Cálculo. Adequação ao limite independente**



**de alerta. Vedações legais ao ultrapassar o limite prudencial. Adoção das medidas cabíveis para recondução ao limite máximo. Responsabilidades do controlador interno. Inclusão de parcelas de férias, gratificação natalina, terço constitucional de férias e abono pecuniário no cálculo.**

**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 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei nº 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 nº 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.

**3.** 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, com base na Receita Corrente Líquida do mesmo período.

**4.** 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.

**5. 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. (g.n.)**



181. Assim, nota-se que o **abono pecuniário de férias adimplido a servidor ativo tem caráter remuneratório**, deve ser computado na despesa com pessoal, e a **ex-servidor tem caráter indenizatório**, devendo ser excluído das despesas com pessoal.

182. Com relação ao **Salário Família Estatutário**, denota-se que caráter remuneratório, visto que custeado pelo Tesouro Municipal.

183. Cumpre registrar que há entendimento jurisprudencial pátrio no sentido de que se trata de verba indenizatória:

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE AVISO PRÉVIO INDENIZADO, AUXÍLIO-DOENÇA NOS PRIMEIROS 15 DIAS DE AFASTAMENTO, TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS, AUXÍLIO-CRECHE, **SALÁRIO-FAMÍLIA**, SALÁRIO-MATERNIDADE, HORAS EXTRAS, ADICIONAL NOTURNO, ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. I - As verbas pagas pelo empregador ao empregado nos primeiros quinze dias do afastamento do trabalho em razão de doença, aviso prévio indenizado, **salário-família** e auxílio-creche, **não constituem base de cálculo de contribuições previdenciárias, posto que tais verbas não possuem natureza remuneratória mas indenizatória**. O adicional de 1/3 constitucional de férias também não deve servir de base de cálculo para as contribuições previdenciárias por constituir verba que detém natureza indenizatória. Precedentes do STJ e desta Corte. II - É devida a contribuição sobre salário-maternidade, horas extras, adicional noturno, adicional de insalubridade e adicional de periculosidade, o entendimento da jurisprudência concluindo pela natureza salarial dessas verbas. Precedentes. III - Ausência de comprovação dos valores tidos por indevidamente recolhidos, reformando-se a sentença no ponto em que reconheceu direito à compensação. V - Recurso da impetrante desprovido. Recurso da União e remessa oficial parcialmente providos. (SEGUNDA TURMA e-DJF3 Judicial 1 DATA:10/03/2016 - 10/3/2016 VIDE EMENTA. APELAÇÃO CÍVEL AMS 00071603520104036102 SP 0007160-35.2010.4.03.6102 (TRF-3) DESEMBARGADOR FEDERAL PEIXOTO JUNIOR) (grifamos)

184. Todavia, este **Ministério Público de Contas se filia ao entendimento de se tratar de parcela remuneratória**, conforme posição da Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista que o custeio dessa é realizado pelo próprio Tesouro, e **manifesta-se pela sua inclusão do cômputo das despesas com pessoal**.

185. Já quanto o **Salário Família – INSS**, deve ser tratado nos mesmos moldes do Auxílio Maternidade – INSS, uma vez que os desembolsos realizados pelo ente



federado são totalmente compensados pelo RGPS, que arca integralmente com os dispêndios.

186. Destaca-se que a Secex apontou equívoco na forma de contabilização da folha de pagamento no município de Alta Floresta no que tange ao Salário Família – INSS, assim, necessária a expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo de Alta Floresta para que determine ao Chefe do Executivo que se abstenha de considerar o Salário Família – INSS como valor compensável de despesa própria.

187. No que concerne aos **plantões médicos**, em que pese o posicionamento afirmativo e altamente lastreado da Secex quanto à natureza remuneratória dos plantões médicos, a matéria foi apreciada, genericamente, pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Recurso Extraordinário nº 593.068), sendo que diversos processos relativos especificamente ao plantão médico estavam suspensos aguardando a decisão daqueles autos (ARE 843190, ARE 922615, ARE 905020, ARE 986778, ARE 922460 e ARE 1146356, por exemplo). Vejamos:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ADICIONAL DE PLANTÃO HOSPITALAR. NATUREZA DA VERBA. ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL PARA APLICAR AO CASO A SISTEMÁTICA DE REPERCUSSÃO GERAL. RE 593.068-RG. CONCESSÃO EXCEPCIONAL DE EFEITOS INFRINGENTES PARA ADEQUAÇÃO DA HIPÓTESE À JURISPRUDÊNCIA DO STF. APLICAÇÃO DO ART. 1.036 DO CPC/2015. PRECEDENTES. 1. Outrora no sentido do caráter infraconstitucional da controvérsia envolvendo a incidência de contribuição previdenciária do servidor público sobre o Adicional de Plantão Hospitalar, a jurisprudência desta Suprema Corte alterou-se para aplicar ao caso a sistemática de repercussão geral, considerado o RE 593.068-RG (Tema 163, Rel. Min. Roberto Barroso). 2. Admite-se a concessão excepcional de efeitos infringentes aos declaratórios, para o fim de adequação da hipótese à jurisprudência do STF. Aplicação dos arts. 328 do Regimento Interno e 1.036 do Código de Processo Civil de 2015. Precedentes. 3. Embargos de declaração acolhidos para, concedendo-lhes efeitos modificativos, anular o acórdão embargado e determinar a devolução dos autos à Corte de origem, para os fins previstos no art.1.036 do Código de Processo Civil de 2015. (ARE 894732 AgR-ED, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, Dje 04.04.2017)**  
(destaque nosso)

188. Assim manifestou-se a Corte Suprema no bojo do Recurso Extraordinário nº 593.068:



Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 163 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário para determinar a restituição das parcelas não prescritas, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Dias Toffoli (Presidente), Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Em seguida, por maioria, fixou-se a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’”, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes, sucessor do Ministro Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.10.2018.

189. Impende destacar que os Recursos Extraordinários atinentes à incidência de contribuição previdenciária nas verbas de plantões médicos foram interpostos pela Fazenda Nacional contra **decisões que fixaram a natureza daquela parcela como indenizatória ou de retribuição pela realização de jornada extraordinária (remuneratória)**, uma oposta a outra, portanto. Vejamos:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PSS. SERVIDOR PÚBLICO. INCIDÊNCIA SOBRE ADICIONAL POR PLANTÃO HOSPITALAR. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DA UNIÃO IMPROVIDO.**

– Trata-se de recurso inominado interposto pela União em face da Sentença que julgou procedente o pedido formulado na inicial, reconhecendo o direito da parte autora a não incidência de contribuição previdenciária do servidor público (PSS) sobre o adicional por plantão hospitalar – APH.

– Rejeito a preliminar de necessidade de prévio requerimento administrativo. O precedente do STF citado no recurso inominado refere-se a lides de natureza previdenciária intentadas em face do INSS. Outrossim, a União insurge-se contra o direito postulado na exordial, caracterizando, pois, a existência de uma pretensão resistida.

– Nesse sentido, pronunciou-se o TRF5, asseverando que “Réu que, na resposta, além de suscitar a questão processual da carência de ação por falta de interesse de agir manifestou-se, também, sobre o mérito da lide, ficando, pois, caracterizada a resistência à pretensão esboçada na petição inicial. A preliminar de ‘falta de interesse de agir’, por ausência de formulação do pedido na via administrativa vai, pois, rejeitada.” - (AC 00029947820124059999, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::29/08/2012 - Página::257.)

– No mérito, não vejo como reformar a sentença atacada que adotou entendimento exemplar sobre a matéria. Invoco-a como razão de decidir, para todos os fins. Passo a citá-la:

A contribuição previdenciária do servidor público (PSS) foi instituída pela Lei nº 10.887/2004, que assim disciplinou sobre sua hipótese de incidência:

(...)



O Adicional por Plantão Hospitalar foi instituído pela Lei nº 11.907/09, a ser pago aos servidores em efetivo exercício de atividades hospitalares, desempenhadas em regime de plantão para estimular o funcionamento ininterrupto dos hospitais universitários. Vejamos:

“Art. 298. Fica instituído o Adicional por Plantão Hospitalar - APH devido aos servidores em efetivo exercício de atividades hospitalares, desempenhadas em regime de plantão nas áreas indispensáveis ao funcionamento ininterrupto dos hospitais universitários vinculados ao Ministério da Educação, do Hospital das Forças Armadas, vinculado ao Ministério da Defesa, e do Hospital Geral de Bonsucesso - HGB, do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia - INTO, do Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras - INCL, do Hospital dos Servidores do Estado - HSE, do Hospital Geral de Jacarepaguá - HGJ, do Hospital do Andaraí - HGA, do Hospital de Ipanema - HGI, do Hospital da Lagoa - HGL e do Instituto Nacional de Câncer - INCA, vinculados ao Ministério da Saúde.

**Veja-se que a lei não só esclareceu que o APH não se incorpora aos vencimentos como também que ele não será devido no caso de pagamento de adicional pela prestação de serviço extraordinário (art. 305). O intuito do legislador foi evitar o bis in idem, porque o adicional já é uma indenização por um trabalho extraordinário.**

Ora, se o art. 4º, § 1º, XII da Lei nº 10.887/04 excluiu da base de cálculo da contribuição o adicional por serviço extraordinário, e sendo o APH dessa espécie, desnecessárias maiores digressões para se concluir que sobre ele não incide contribuição previdenciária.

Acresça-se que a própria lei que o instituiu deixou claro que o APH não se incorpora aos vencimentos (art. 304 da Lei nº 11.907/2009). Por isso, não pode ser base de cálculo de contribuição social.

(...) – Recurso improvido. Sentença mantida em todos os seus termos.

– Condeno a União no pagamento de honorários advocatícios, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação. Custas ex lege”. (Processo nº 0517894-57.2015.4.05.8300 - Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco). (grifos nossos)

DIREITO TRIBUTÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE PLANTÃO HOSPITALAR. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. EQUIVALÊNCIA COM ADICIONAL NOTURNO E DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. NÃO INCIDÊNCIA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IMPROVIMENTO DO RECURSO DA FAZENDA NACIONAL.

1. Trata-se de recurso da Fazenda Nacional contra sentença que julgou procedente o pleito de não incidência de contribuição previdenciária sobre a verba de Adicional de Plantão Hospitalar – APH. Sustenta que a verba em questão teria natureza remuneratória.

2. O Adicional de Plantão Hospitalar - APH foi instituído pela Lei 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, fruto da conversão da MP 441/08 (art. 298, caput), sendo devido aos servidores em efetivo exercício de atividades hospitalares desempenhadas em regime de plantão em hospitais universitários vinculados ao Ministério da Educação e demais hospitais listados no caput do art. 298.

3. **Este adicional não é devido caso o servidor receba pagamento de adicional pela prestação de serviço extraordinário ou adicional noturno referente à mesma hora de trabalho (art. 305, da Lei nº. 11.907/09).**

4. Deste modo, tendo em vista que **o Adicional de Plantão Hospitalar**



consubstancia-se em retribuição que substitui o pagamento de adicional noturno e adicional de serviço extraordinário, não se enquadrando no conceito de vantagem pecuniária permanente, deve ser afastada a incidência do PSS, nos termos dos incisos XI e XII do art. 4.º da Lei n.º 10.887/2004. Precedente desta Turma Recursal (Processo n.º 0508589-74.2014.4.05.8400, Sessão 17/09/2014, Relator Francisco Glauber Pessoa Alves)

5. Ressalta-se, por fim, estar assentada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que parcelas não incorporáveis à aposentadoria não podem ser objeto de incidência de contribuição previdenciária, sendo este o caso da verba ora questionada.

6. Recurso improvido. Sentença mantida.

(Processo n.º 0512335-81.2013.4.05.8400 – Turma Recursal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte) (grifamos)

190. Existe parca jurisprudência no sentido de que os plantões médico são verba de natureza indenizatória:

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. AUXILIAR DE SERVIÇOS HOSPITALARES. PRETENSÃO DE INCORPORAÇÃO DO ADICIONAL DE DUPLA JORNADA, POSTERIORMENTE NOMINADO COMO REGIME ESPECIAL E FACULTATIVO DE PLANTÃO ATRAVÉS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA QUE REMUNERADA A JORNADA EXTRAORDINÁRIA DE TRABALHO, SENDO VEDADA A SUA INCORPORAÇÃO, NOS TERMOS DAS LEIS MUNICIPAIS N.º 1.297/1996 E 1.443/1999. VALORES PERCEBIDOS PELA SERVIDORA DURANTE EXERCÍCIO NO REGIME DE JORNADA DUPLA QUE POSSUEM CARÁTER PROVISÓRIO E QUE NÃO PODEM SERVIR COMO BASE DE CÁLCULO PARA O RECEBIMENTO DE OUTROS ADICIONAIS. PRECEDENTES DESTA CORTE ESTADUAL DE JUSTIÇA. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (TJ-RJ – APL: 00405843220098190021 RIO DE JANEIRO DUQUE DE CAXIAS 4 VARA CÍVEL)** (negritamos)

191. De outro norte, partindo-se da premissa que os plantões médicos substituem o pagamento de horas extraordinárias é de se afirmar que se trata de verba remuneratória, uma vez que essa é a natureza das horas extras.

192. Outrossim, deve-se registrar que a Secretaria do Tesouro Nacional entende que os plantões médicos ostentam natureza remuneratória.

193. Por todo o exposto, seja pela Secex seja por este MPC, nota-se que não há um entendimento consolidado sobre a matéria no Poder Judiciário, haja vista as divergentes jurisprudências, todavia, considerando a manifestação genérica do STF, o



posicionamento afirmativo da STN e a natureza estritamente similar à jornada extraordinária, este órgão ministerial entende que os plantões médicos possuem natureza remuneratória, devendo ser incluídos nas despesas com pessoal.

194. Com relação às **diárias de campo e à Verba Indenizatória criada pela Lei nº 2.231/2014**, denota-se que são parcelas indenizatórias, devendo ser retiradas da despesa com pessoal, já a **licença-prêmio** paga a servidor ativo é a verba como de caráter remuneratório, devendo ser computada na despesa com pessoal, conforme entendimento da STN.

195. A seguir, o **gestor** pugnou pela **exclusão das despesas custeadas com recursos oriundos do PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do PSF – Programa de Saúde da Família** do cômputo das despesas totais com pessoal, visto que as despesas são arcadas com recursos provenientes da União, do Estado de Mato Grosso e do Município de Alta Floresta, não sendo razoável que o ônus recaia somente sobre o Município.

196. Apresentou entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais nesse sentido, bem como julgamentos do próprio TCE/MT, e, ainda, um julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que estatui a natureza do PSF como verba indenizatória.

197. Ao serem descontados os valores do repasses do Governo Federal e Estado relativo aos Agentes Comunitários de Saúde e Saúde da Família, o percentual da despesa total com pessoal é reduzido para 55,61% da Receita Corrente Líquida.

198. A **Secex** refutou os argumentos de defesa, uma vez que o Tribunal de Contas de Mato Grosso, em convergência com os TCEs do Paraná, Tocantins, Pernambuco e Goiás, possui entendimento consolidado quanto à impossibilidade de exclusão das despesas com pessoal recurso advindo da execução de programas de outros entes da federação (Acórdão nº 100/2006).

199. Ressaltou que o fato do custeio integral ou parcial ter sido realizado



com recursos transferidos de outro ente federativo não é motivo suficiente para a exclusão de despesas do câmputo dos gastos totais com pessoal, haja vista que os valores também devem ser computados como Receita Corrente Líquida – RCL, aumentando a margem de gastos com pessoal da entidade beneficiária do repasse financeiro.

200. Este **Ministério Público de Contas concorda com os argumentos da Equipe de Auditoria**, devendo ser mantidos no câmputo da despesa com pessoal os valores despendidos com o custeio de programas realizados com recursos de outro ente da federação, mormente nos casos de ACS e ACE, ante a previsão legal expressa no art. 9º-F da Lei Nacional nº 11.350/2006.

201. Outro fator que, segundo a **defesa**, impactou negativamente na receita corrente líquida foi a **ausência de repasse** de R\$ 2.203.558,93 (dois milhões e duzentos e três mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e noventa e três centavos) pelo Poder Executivo Estadual relativamente a **recursos de ICMS, FUNDEB, IPVA, ATENÇÃO PRIMARIA, FARMÁCIA BÁSICA, PAICI e REGIONALIZAÇÃO**, que se tivessem sido repassados reduziriam a despesa com pessoal para 54,73%.

202. A **Equipe de Auditoria** reconheceu que a ocorrência de atrasos nas transferências constitucionais e legais, quando devidamente previstas no orçamento, afeta a arrecadação das receitas correntes.

203. Aduziu, quanto aos atrasos das cotas partes do ICMS e do IPVA e Fundeb, que houve equívoco da defesa ao afirmar que não foram procedidos os repasses, uma vez que esses foram regularizados até o mês de dezembro de 2017, não afetando o valor da RCL.

204. No que tange às demais transferências (FNS, Atenção Primária, Farmácia Básica, Paici e Regionalização), asseverou que a defesa não apresentou documentos hábeis a comprovar a existência dos créditos.

205. Por fim, registrou a Secex que o total das Receitas de Transferências



Correntes arrecadado apresentou excesso de arrecadação no valor de R\$ 2.288.830,16, deixando claro que o problema de gastos excessivos com pessoal não está na RLC.

206. O Ministério Público de Contas concorda integralmente com a Secex, haja vista que não foram fornecidos documentos que corroborassem as alegações da defesa, inclusive sendo verificado o excesso de arrecadação na fonte de Transferências Correntes.

207. O gestor consignou, ainda, que impactaram no crescimento das despesas com pessoal a concessão da RGA – Revisão Geral Anual aos servidores públicos, na ordem de 6,58%, e da concessão da atualização do Piso Nacional dos Professores, determinada pela Lei Federal nº 11.738/2008, cujo percentual foi de 11,36%, que são direitos constitucionais assegurados aos servidores, dos quais a administração pública não pode se furtar.

208. Anexou julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que consignam que o limite de gastos previsto na LRF não pode ser utilizado como motivação para a não concessão de direito legalmente garantido aos servidores.

209. A Secex asseverou que mesmo tendo conhecimento de que já havia ultrapassado o limite prudencial, o gestor concedeu a atualização do Piso dos Professores e a RGA, promoveu a criação de cargos comissionados (Lei Municipal nº 2.377/2017) e autorizou o pagamento de horas extras, desrespeitando as disposições dos incisos do parágrafo único do art. 22 da LRF.

210. Destacou mormente à concessão da RGA que para o seu deferimento e concretude, é necessária a edição de lei específica pelo Chefe do Poder Executivo, regulamentando a forma e os critérios de concessão da revisão, bem assim que seus impactos financeiros devem constar da DTP.

211. Este órgão ministerial entende que esse item da defesa é meramente informativo, uma vez que não possui qualquer impacto de redução do patamar das



despesas com pessoal e, via de consequência, afastar a irregularidade em apreço, uma vez que essas despesas são computadas na DTP.

212. Registra-se que, quanto ao item “**6) Atual crise econômica que afetou a economia brasileira, provocando redução na arrecadação de impostos, e a retração nas transferências constitucionais, legais e voluntárias dos Municípios**” (Malote Digital nº 169929/2018, fl. 6 – negrito e itálico no original), a defesa não teceu comentários, não havendo análise a ser efetivada.

213. O responsável, nas **alegações finais**, apenas repisa os termos da defesa, com a colação de novos julgados.

214. Considerando as análises discorridas nesse tópico, com as devidas exclusões das verbas de caráter indenizatório, o percentual de gastos com pessoal do Município de Alta Floresta continua acima do limite da LRF.

215. Imperioso ressaltar que, **ainda que fossem tidas como procedentes todas as argumentações da defesa, a municipalidade ainda não se enquadraria no limite legal.**

216. Denota-se que houve afronta aos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, caracterizando-se a **irregularidade de natureza gravíssima.**

217. Dessa forma, caberia ao gestor a obrigação de ter tomado as providências previstas no art. 169 da Constituição Federal, além daquelas estabelecidas pelos arts. 21 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido da eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, o que não foi verificado no caso em tela.

218. Como se vê, são medidas extremas, mas necessárias, a serem utilizadas pelo gestor sem a possibilidade de escusa no seu cumprimento.

219. Ademais, após análise da defesa, o limite de despesas com pessoal do



Poder Executivo continuou acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

220. Destarte, necessário que se **recomende** à Câmara Municipal que determine ao Chefe do Poder Executivo que promova as medidas necessárias ao restabelecimento do limite de gastos de pessoal do Executivo municipal, conforme disposto no art. 169 da Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

221. Insta salientar que a presente irregularidade, de natureza gravíssima, por si só, é motivo suficiente para a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de Alta Floresta.

### 2.2.6.3. Limites de gastos da Câmara Municipal

222. A Secex apontou que o Prefeito de Alta Floresta efetuou os repasses do duodécimo do Legislativo Municipal em importe inferior ao fixado na LOA veja-se:

Descrições	Valores R\$
Despesas do Poder Legislativo (fixadas na LOA/2017) (A)	R\$ 5.187.630,00
Créditos adicionais abertos em 2017 (B)	R\$ 1.072.843,13
Anulações de dotações próprias da Câmara (C)	R\$ 1.072.843,13
Orçamento total do Poder Legislativo (D = A+B-C)	R\$ 5.187.630,00
Total de repasses financeiros realizados pelo Poder Executivo em 2017 (E)	R\$ 5.179.721,40
Valor de repasse financeiro não realizado ao Poder Legislativo (F = D-E)	R\$ 7.908,60

Imagem extraída do Relatório Técnico nº 136978/2018, fl. 43.

223. Assim agindo, o gestor incorreu na irregularidade AA05:

**2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_05.** Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) *Os repasses financeiros ao Poder Legislativo foram inferiores ao montante de despesas fixado na LOA e seus créditos adicionais - Tópico - 6. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL* (Relatório Técnico nº 136978/2018, fls. 52 a 54) (negrito e itálico no original)

224. O **gestor** admitiu que o apontamento de fato ocorreu, todavia entende que cuida-se tão somente de limite máximo de despesas do Poder Legislativo, não significando que a Câmara tenha direito a receitas correspondentes ao respectivo



percentual.

225. Aduziu que para a configuração de crime de responsabilidade é necessária a demonstração de que o valor não repassado foi capaz de comprometer ao ponto de inviabilizar o funcionamento das atividades da Câmara de Vereadores.

226. Informou que valor que deixou de ser disponibilizado equivale a R\$ 7.908,60 (sete mil e novecentos e oito reais e sessenta centavos), o que representa 0,11% da despesa fixada para o Legislativo, bem como que o Poder Legislativo devolveu aos cofres públicos a quantia de R\$ 39.314,89 (trinta e nove mil e trezentos e catorze reais e oitenta e nove centavos), o que demonstra a desnecessidade de repasse no valor de R\$ 7.908,60.

227. A **Equipe Técnica** manteve a irregularidade, uma vez que o fato de não ter havido prejuízos ao Legislativo não é motivo que sane o repasse a menor, haja vista que:

a redução unilateral dos duodécimos pelo Poder Executivo, em descompasso com o valor total do Orçamento da Câmara para 2017, e sem lei autorizadora, inobstante a comprovação de que o Poder Legislativo tem excedente de caixa, configura a conduta prevista no art. 29-A, § 2º, III, da CF/88. (Doc. nº 215519/2018, fl. 38)

228. Na **réplica**, o gestor sustenta não ser razoável responsabilizá-lo criminalmente pelo repasse a menor do duodécimo na ordem de R\$ 7.908,60, uma vez que não houve dolo do gestor e a Câmara terminou o exercício com superavit financeiro.

229. **Razão não assiste o defendente.** O repasse a menor é matéria incontroversa, e é dever do gestor público observar fielmente o disposto na LOA quanto aos valores do duodécimo.

230. Nesse aspecto, impende salientar que o artigo 29-A, III, § 2º, da Constituição Federal dispõe que:

Art. 29-A (...)



§2º - Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:  
III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

231. O princípio da separação e da harmonia entre as funções estatais remete à autonomia dos respectivos poderes, que requer, dentre outras condições, recursos financeiros suficientes para o desenvolvimento das suas atividades. Em nível municipal esta relação ocorre entre o Executivo e o Legislativo, o primeiro com a obrigação constitucional de fazer os repasses mensais necessários para o funcionamento da Câmara Municipal, observando-se os limites constitucionais.

232. Ademais, têm-se os duodécimos como um verdadeiro direito subjetivo das Câmaras de Vereadores, dos quais não pode o Executivo Municipal se furtar do seu cumprimento, em respeito à autonomia das funções estatais consignada no ordenamento constitucional. **Mantido, portanto, o apontamento.**

233. Impende destacar que essa **irregularidade é de natureza gravíssima, corroborando ainda mais para a emissão de parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo.

234. Mostra-se necessária **recomendação** ao Poder Legislativo, para que determine ao Poder Executivo para que a Prefeitura Municipal de Alta Floresta que realize o repasse ao Poder Legislativo nos estritos termos fixados na LOA, em respeito ao art. 29-A, §2º, III, da Constituição Federal.

235. Por fim, **este órgão ministerial manifesta pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas cabíveis em apuração de suposto crime contra as Finanças Públicas.**

### 2.3. Realização dos programas previstos na LOA

236. 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 4.1.4.1 do seu relatório preliminar (Doc. nº 136978/2018, fls. 16 e 17).



237. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de R\$ 145.977.671,12 (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de R\$ 118.277.301,89, o que corresponde a **81,02% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

238. Verifica-se que, dos 25 programas que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, 20 obtiveram execução acima de 90%, 02 tiveram execução entre 60% e 90% e 03 com execução menor que 60% de execução em relação ao valor previsto.

239. Desta feita, **recomenda-se** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine à atual gestão que 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 uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte.

## 2.4. Avaliação das políticas públicas

### 2.4.1. Educação

240. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do município foram satisfatórios. Assim, no exercício de 2017, dos 10 (dez) indicadores avaliados e considerados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, em **7 (sete)** o Município de Alta Floresta apresentou um **desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira**.

241. O resultado da avaliação total apurada para as políticas públicas de educação, no exercício de 2017, foi 7,0, demonstrando que o município manteve o resultado atingido no exercício de 2016.

242. Com relação a média Brasil, em 2017 o município apresentou avaliação **abaixo da média com relação a 3 (três)** indicadores:



- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

243. Desta feita, faz-se necessária a **recomendação** ao gestor para se atentar ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados como inferiores à média Brasil, **implementando programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do município.**

#### 2.4.2. Saúde

244. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2016, o Município alcançou escore 2,0, piorando significativamente em relação ao índice do exercício anterior (2015), que foi apurado em 4,5.**

245. Nota-se que, dos dez indicadores utilizados para apurar os resultados das políticas públicas de saúde, em oito o município de Alta Floresta apresenta um desempenho inferior a média da rede municipal brasileira, a saber:

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);
- Taxa de Mortalidade Infantil (2015);
- Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015);
- Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Taxa de Incidência de Dengue (2016);
- Incidência de Tuberculose todas as formas (2016);
- Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2016).

246. É importante ressaltar que em relação ao seu próprio desempenho no ano anterior, o município apresentou melhor em um indicador, manteve inalterados outros cinco e teve piora em quatro indicadores, são eles: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; Taxa de Mortalidade Infantil; Incidência de Tuberculose todas as formas; e, Cobertura -Imunizações: Pentavalente.



247. 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

248. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que não foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA e de avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

249. Verifica-se, ainda, que as contas do Chefe do Poder Executivo não foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração e que os Demonstrativos Fiscais, RGF e RREO, não foram publicados na imprensa oficial do município.

250. Ademais houve a abertura de créditos adicionais sem a publicação dos respectivos decretos e as demonstrações contábeis de 2017 também não foram publicadas.

251. Assim configuraram-se as irregularidades classificadas pela auditoria como DB08 e NB05, a seguir transcritas:

**3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08.** Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

3.1) *Ausência de apresentação de atas de reuniões, devidamente assinadas pelos presentes, atestando a realização de audiências públicas para discussão da LDO e da LOA/2017 - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas*

3.2) *Ausência de apresentação de atas de reuniões, devidamente assinadas pelos presentes, comprovando a realização de audiências públicas sobre a avaliação de metas fiscais. - Tópico - 5.8.1. Audiências*



*públicas*

*3.3) Os documentos referentes às contas anuais do exercício de 2017 não foram colocadas à disposição dos cidadãos - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais*

*3.4) Os Demonstrativos Fiscais, RGF e RREO, não foram publicados na imprensa oficial do município. - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais*

**9) NB05 DIVERSOS\_GRAVE\_05.** Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

*9.1) Abertura de créditos adicionais sem a publicação/divulgação dos respectivos decretos - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais*

*9.2) Não houve a publicação das Demonstrações Contábeis de 2017 na imprensa oficial. - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais (Relatório Técnico nº 136978/2018, fls. 52 a 54) (negrito e itálico no original)*

252. Em sede de **defesa**, o Sr. Asiel Bezerra de Araújo esclarece, com relação à irregularidade **DB08**, que a alegação de ausência de apresentação de atas de reuniões, devidamente assinadas pelos presentes, em relação a discussão da LDO, PPA e referente as audiências públicas sobre avaliação das metas fiscais, bem como de que as contas de governo não foram colocadas à disposição da população não correspondem à realidade.

253. Informou que anexou no Doc. 05 as atas de audiências públicas, devidamente assinadas pelos presentes, tanto para discussão das peças de planejamento, quanto para apresentação das metas fiscais.

254. Quanto à disponibilização das contas anuais do exercício de 2017, ressaltou que as Contas Anuais de Gestão de 2017, após a sua consolidação pelo setor de contabilidade, se converterão em contas anuais de governo de 2017, e, após cumprir o disposto no §1º do artigo 209 da CEMT, deverá ser remetidas ao TCE-MT, para emissão de parecer prévio, de forma que entendeu que a irregularidade deve ser afastada, uma vez que será objeto da análise das Contas Anuais de Governo de 2018.

255. Aduziu quanto ao item 3.4, que os relatórios foram publicados, no site do Portal Transparência da Prefeitura, em "Aviso de Publicação" e não possuem qualquer defeito.



256. Após análise da defesa, a **Secex** destacou que a defesa apresentou apenas uma ata que registra audiência ocorrida em 30/11/2016 na Câmara de Vereadores, na qual se discutiu os projetos de PPA, LDO-2017 e LOA-2017, devendo ser mantido o item 3.1.

257. Já em relação às audiências públicas para apresentação das metas fiscais, sanou o apontamento (item 3.2.), ante os documentos corroborados pela defesa.

258. Quanto à disponibilização das contas de governo, destacou a Secex que o artigo 49 da LRF determina que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, não acolhendo os argumentos de defesa (item 3.3.).

259. Por fim, no que se refere ao item 3.4., esclareceu que este Tribunal de Contas tem entendimento consolidado (Resolução de Consulta nº 5/2015 – TP) quanto à necessidade de publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e do Relatório de Gestão Fiscal – RGF na imprensa oficial de cada ente federado, independentemente da disponibilização em meio eletrônico. Mantido, pois, o apontamento.

260. Nas suas alegações finais, o gestor não apresentou novos argumentos, apenas questionou a análise efetivada pela Secex.

261. **O Ministério Público de Contas**, considerando que as irregularidades apontadas são de configuração de mera conduta, não tendo a defesa apresentado argumentos aptos ao seu afastamento (caso fortuito ou força maior), **coaduna com a Secex na sua análise e manifesta-se pela manutenção da irregularidade**, à exceção do item 3.2., cujas atas de audiência foram apresentadas na defesa.

262. Destaca-se que a prestação de contas fidedigna pelo gestor é



mandamento constitucional, que deve ser cabalmente observado, especialmente em relação à sua disponibilização à sociedade munícipe.

263. Há de se ressaltar, ainda, que as atas apresentadas em sede de defesa deveriam ter sido lançadas no Sistema Aplic, todavia assim não o fez o gestor, tal fato acarreta prejuízos ao exercício do controle externo e não deve ser reincidido.

264. Isso posto, imperiosa a **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Executivo que observe o disposto nos arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000 quanto à necessidade de comprovação da realização das audiências públicas de durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA e de avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, que as contas do Chefe do Poder Executivo sejam colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração e que os Demonstrativos Fiscais, RGF e RREO, não sejam publicados na imprensa oficial do município (diário oficial).

265. Quanto à irregularidade **NB05**, a Secex informou que não foi constatada a publicação das Demonstrações Contábeis do exercício financeiro de 2017 na imprensa oficial do Município de Alta Floresta ou mesmo no portal transparência.

266. O **gestor** após tecer longas definições conceituais, informa que juntou cópia por amostragem dos decretos de abertura de créditos suplementares que teriam sido devidamente afixados, publicados e disponibilizados no portal transparência e no mural do município.

267. A **Secex**, por sua vez, registrou que os aludidos decretos não foram inseridos no sistema Aplic, bem assim que, por tratar-se de regulamentação de matéria financeiro-orçamentária, devem observar as regras dos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, e da Lei de Acesso à Informação.

268. Outrossim, asseverou que os decretos não estavam disponibilizados no portal transparência quando da elaboração do relatório técnico preliminar, “foram



obtidos por meio de solicitações atendidas pela Unidade de Controle Interno – UCI do Município (Decretos: 089/2017, 104/2017, 344/2017, 566/2017, 654/2017 e 752/2017), somente depois foram divulgados no Portal”.

269. Nas suas **alegações finais**, o gestor repisou as mesmas sustentações já delineadas na defesa.

270. Considerando o porte do município de Alta Floresta, este **Ministério Público** não entende razoável a mera afixação no mural da Prefeitura como forma hábil de publicidade, haja vista que pouquíssimas pessoas se dirigem ao prédio da Prefeitura, sendo imperiosa a divulgação por meio da imprensa oficial.

271. No que concerne à divulgação no portal transparência, como delineado pela Secex a divulgação foi falha e intempestiva, apenas se verificando após notificação deste Tribunal de Contas. **Mantido o apontamento.**

272. Desta feita, **recomenda-se** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Poder Executivo que promova o lançamento dos Decretos de abertura de créditos adicionais e das demonstrações contábeis no Sistema Aplic, bem como que efetive a sua publicação tempestiva na imprensa oficial do município e no respectivo portal transparência.

273. Oportunamente, ressalta-se que as contas do Chefe do Poder Executivo não foram encaminhadas a este Tribunal de Contas no prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT, configurando a seguinte irregularidade:

**8) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02.** 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).

8.1) *O chefe do Poder Executivo não encaminhou ao Tribunal de Contas a prestação das contas anuais de governo em conformidade com prazo disposto no art. 4º, § 3º, inciso VII, da Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014 – TP. - Tópico - 5.8.5. Prestação de Contas Anuais de Governo*



(...) (Relatório Técnico nº 136978/2018, fl. 53) (negrito e itálico no original)

274. O **gestor** reconhece que o atraso na remessa das contas de governo é fato incontroverso, todavia sustentou que o atraso foi decorrente do envio da carga do mês de dezembro da Câmara Municipal no sistema Aplic em 13/06/2018, o que afetou a data de consolidação das contas anuais.

275. A **Secex** ressaltou que as Contas Anuais de Governo do Município de Alta Floresta – exercício 2017 foram encaminhadas no dia 14/08/2018, com 120 dias de atraso em relação ao prazo fixado no art. 4º, § 3º, inciso VII, da Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014 – TP.

276. Destacou que não procede a alegação da defesa de que a intempestividade da remessa foi decorrente do atraso no envio da carga de dezembro pelo Poder Legislativo Municipal, dado que as contas foram remetidas 62 (sessenta e dois) dias após aquele evento e 19 (dezenove) dias depois da citação destes autos.

277. Em sede de **alegações finais**, a defesa limitou-se a descartar que a presente irregularidade não é ensejo suficiente para a emissão de parecer prévio contrário à apuração das contas.

278. **Nota-se que vertente irregularidade é incontroversa, sendo prontamente reconhecida pela defesa, assim deve ser obviamente mantida.**

279. Ademais, coadunando com a Secex, este órgão ministerial não acolhe a justificativa do gestor de que não teria dado causa ao atraso, uma vez que a intempestividade teria se verificado por culpa do Legislativo Municipal, que enviou com atraso a carga de dezembro/2017, haja vista que o gestor prestou contas após decorridos mais de 02 (dois) meses da remessa da aludida carga.

280. Isso posto, cabível a sugestão de **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Chefe do Executivo que efetive o envio tempestivo das Contas Anuais de Governo do Município



no Sistema Aplic.

## 2.6. Índice de Gestão Fiscal

281. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM<sup>1</sup> tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

- IGFM Receita Própria Tributária;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

282. 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).

283. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM de Alta Floresta foi de **0,44, recebendo nota D (Gestão em Dificuldade)**, o que lhe garantiu a **102ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

284. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT<sup>2</sup> demonstrando a série histórica do IGFM de Alta Floresta:

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	ALTA FLORESTA	0,59	0,26	1,00	0,26	0,00	1,00	0,52	81º
2012	ALTA FLORESTA	0,55	0,30	0,76	0,38	0,00	1,00	0,50	98º
2013	ALTA FLORESTA	0,72	0,14	1,00	0,40	0,00	0,66	0,52	75º
2014	ALTA FLORESTA	0,54	1,00	0,93	0,24	0,33	1,00	0,68	20º
2015	ALTA FLORESTA	0,76	0,02	1,00	0,46	0,56	0,83	0,59	73º
2016	ALTA FLORESTA	0,53	0,09	0,66	0,57	0,70	1,00	0,54	97º
2017	ALTA FLORESTA	0,62	0,00	0,62	0,26	0,50	0,84	0,44	116º

<sup>1</sup> Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/> > Espaço do cidadão > Índice IGFM TCE-MT



285. Observa-se, portanto, que o Município de Alta Floresta, **obteve um decréscimo no ranking em relação ao exercício anterior absoluto do IGFM**, mantendo sua Nota em C.

### 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

#### 3.1. Análise global

286. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2015** (Processo nº 898-2/2015) este Tribunal de Contas emitiu o Parecer Prévio nº 139/2016 – TP, favorável à aprovação das contas, com as seguintes recomendações:

**recomendando** ao Poder Legislativo de Alta Floresta que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: **1)** proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da 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 indicadores com resultados negativos, conforme os dados a seguir: **na educação: a)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2014): indicador obtido 66,67, enquanto a Média Brasil para esse indicador foi de 49,23; **b)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à Média Brasil (2014): indicador obtido 66,67, enquanto a média Brasil para esse indicador foi de 49,57; e, **c)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à média Brasil (2014): indicador obtido de 100,00, enquanto a média Brasil foi de 50,19; **na saúde: a)** Taxa de mortalidade infantil; **b)** Taxa de detecção de Hanseníase e Taxa de Tuberculose todas as formas; **c)** Taxa de mortalidade neonatal (2013): indicador obtido 6,03, enquanto a média Brasil para esse indicador foi de 6,95, portanto, resultado bem próximo da média nacional (escore 0,5), sendo que em relação ao resultado obtido do ano anterior (3,63), o indicador aumentou em 66,11%, representando um aumento considerável nos casos de mortalidade neonatal no município em relação à avaliação de 2014; **d)** Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2014): indicador obtido 29,48, enquanto a média Brasil para esse indicador foi de 20,61, sendo que em relação ao resultado do ano anterior (36,79), houve uma variação negativa no indicador de 19,87%, significando uma diminuição dos casos de internação por infecção respiratória aguda, porém, em relação à média Brasil, o resultado é insatisfatório; **e)** Taxa de detecção de Hanseníase (2014): indicador obtido 41,50, enquanto a média Brasil para esse indicador foi de 1,02, sendo que em relação ao resultado do ano anterior



(38,18), houve uma variação positiva do indicador, significando um aumento nos casos de detecção de hanseníase no município, já em relação à Média Brasil, o resultado obtido é insatisfatório; **f)** Taxa de incidência de dengue (2014): indicador obtido 1.255,09, enquanto a Média Brasil para esse indicador foi de 290,48, sendo que em relação ao resultado do exercício anterior (2.954,12), houve uma variação negativa na ordem de 57,51%, significando uma redução considerável nos casos de dengue no município, entretanto, em relação à média Brasil, o resultado desse indicador está muito acima do aceitável, considerando-se o número de casos detectados; e, **g)** Incidência de Tuberculose de todas as formas (2014): indicador obtido 64,78, enquanto a média Brasil para esse indicador foi de 34,05, sendo que em relação ao resultado do exercício anterior (30,14), houve uma variação positiva de 114,93%, significando um aumento considerável nos casos de tuberculose no município. Quanto à média Brasil (34,05), o resultado do município supera a média em 90,25%; **2)** adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa e a posição do Município no *Ranking* do Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM, com especial atenção aos indicadores de pessoal e investimentos, que não foram bem avaliados no exercício de 2015; **3)** 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 uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte, em especial aos seguintes programas: **a)** construção e reforma de próprios públicos; **b)** desenvolvimento e promoção da agropecuária; **c)** execução de infraestrutura; **d)** gestão da política de esportes e lazer; **e)** gestão de benefícios do IPREAF; **f)** infraestrutura de saúde; **g)** infraestrutura educacional; **h)** limpeza e conservação de logradouros públicos; **i)** promoção da indústria e comércio; **j)** promoção e difusão cultural; **l)** proteção social; e, **m)** transporte escolar; e, **4)** adote medidas voltadas à recondução do limite de despesa total com pessoal, nos termos do disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF c/c a Resolução de Consulta nº 53/2010. (grifos no original)

287. A equipe de auditoria verificou, quanto à recomendação 1, um quadro de estagnação evolutiva do Município, ainda necessitando de melhorias nas políticas públicas de educação, já quanto a recomendação 02, melhorias nas políticas de saúde, destacou que houve evolução bastante negativa, evidenciando um quadro de grande piora dos indicadores analisados em 2017.

288. Com relação à recomendação 03, ficou evidenciado a situação de despesas com pessoal foi gravemente agravada, extrapolando os limites máximos da LRF.

289. Por fim, em referência à recomendação 04, verificaram-se piores



significativas nos indicadores de Gestão fiscal de 2015 a 2017, apresentando conceito de Gestão “D”.

290. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2016** (Processo nº 8.169-8/2016), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 79/2016 – TP, emitiu manifestação contrária à aprovação das mesmas, com as seguintes recomendações:

**recomendando** ao Poder Legislativo de Alta Floresta que determine ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: **1)** abstenha-se de realizar inscrições em Restos a Pagar sem que haja a suficiente disponibilidade de caixa, conforme dispõe o art. 42 da LRF, a fim de serem evitados desvios que possam afetar o equilíbrio das contas; **2)** proceda à devida indicação dos recursos que irão financiar eventuais créditos adicionais, bem como apure o excesso de arrecadação com prudência e metodologia adequadas, certificando-se que os saldos positivos estão se concretizando ao longo do exercício, de forma a resguardar o equilíbrio financeiro e orçamentário, em estrita observância ao artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 (FB 03 – item 2); **3)** envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo, fielmente, o determinado no art. 1º, IV, da Resolução Normativa nº 36/2012, c/c o art. 11 da Resolução Normativa nº 19/2016, ambas deste Tribunal, e art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso (MB 02 – item 5); **4)** proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da 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, especialmente em relação aos seguintes indicadores: **na educação:** **a)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); **b)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); e, **c)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2015); **na saúde:** **a)** Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); **b)** Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015); **c)** Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cérebro-vascular (2014); **d)** Taxa de detecção de hanseníase (2015); e, **e)** Taxa de incidência de dengue (2015); **5)** desenvolva políticas de saúde voltadas para a melhoria dos índices de saúde, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da Média Brasil; **6)** desenvolva políticas de educação voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da Média Brasil; e, **7)** adote medidas a fim de aprimorar o desempenho dos fatores indicados pelo Índice de Gestão Fiscal do Município; **recomendando**, ainda, ao Poder Legislativo, que **alerte** o Chefe do Poder Executivo Municipal quanto à necessidade de maior controle das despesas com pessoal, a fim de evitar que o Poder Executivo ultrapasse o limite prudencial previsto na LRF, observadas as



vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.. (Grifos no original)

291. Com relação às recomendações do exercício de 2015, a equipe de auditoria verificou que a recomendação 1 não foi cumprida, uma vez que as contas anuais de governo não foram encaminhadas no Sistema Aplic, tratando-se de reincidência na irregularidade.

292. Quanto à recomendação 2, verificaram-se um quadro de estagnação evolutiva do Município, ainda necessitando de melhorias nas políticas públicas de educação, já quanto a recomendação 03, melhorias nas políticas de saúde, destacou que houve evolução bastante negativa, evidenciando um quadro de grande piora dos indicadores analisados em 2017, que demandam adoção de medidas urgentes e imediatas.

293. No tocante à recomendação 04, ficou evidenciado a situação de despesas com pessoal foi gravemente agravada, extrapolando os limites máximos da LRF.

294. Por derradeiro, em relação à recomendação 05, verificou-se pioras significativas nos indicadores de Gestão fiscal de 2015 a 2017, apresentando conceito de Gestão "D".

295. Desta feita, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão são pouco satisfatórios. Prova disso é que houve déficit financeiro no Balanço Patrimonial.

296. Em complementação, convém mencionar que, nada obstante o cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em educação e saúde, não houve o respeito ao teto de gastos com pessoal, **extrapolando-se os limites fixados pela LRF.**

297. No que concerne à observância do **princípio da transparência**, ressalta-se que a gestão realizou as audiências públicas na Câmara Municipal, para demonstrar



o cumprimento das metas fiscais a cada quadrimestre, mas não sustentou amplo debate quando da elaboração das peças orçamentárias de planejamento. Outrossim, deve se atentar a necessidade de tornar públicos os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal, as contas do Chefe do Poder Executivo e dos decretos que abrirem créditos adicionais, na imprensa oficial do município, nos termos dos arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000.

298. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM** verifica-se que o município obteve resultado de **0,44**, o que indica **Gestão em Dificuldade**, tendo garantido a 102ª posição no ranking dos entes políticos municipais. Assim, a gestão precisará identificar os fatores que ainda prejudiquem o desempenho, com vistas ao aprimoramento da situação, que se encontra muito aquém do ideal.

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

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO:**

O município de Alta Floresta necessita se aperfeiçoar em alguns indicadores da educação:

- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE:**

O município de Alta Floresta necessita se aperfeiçoar a maioria dos indicadores da saúde:

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);
- Taxa de Mortalidade Infantil (2015);
- Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015);
- Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Taxa de Incidência de Dengue (2016);
- Incidência de Tuberculose todas as formas (2016);
- Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2016).

300. Reforça-se aqui a **recomendação** ao gestor para que se atente ao



desempenho dos **indicadores de educação e saúde** que foram avaliados abaixo da média nacional, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade daqueles políticas públicas em Alta Floresta.

301. Ademais, **recomenda-se** à atual gestão que 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 uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal de Contas.

302. Nesta análise, o principal destaque será dado às **irregularidades gravíssimas (AA04 e AA05)** levantadas no exercício de 2017 na gestão da Prefeitura Municipal de Alta Floresta.

303. Ao arrepio da legislação de regência, o Poder Executivo de Alta Floresta **ultrapassou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo**, atingindo patamar correspondente a 68,27% da RCL, ordem em muito superior ao limite máximo estabelecido de 54% da RCL, bem como **extrapolou o limite máximo de despesas com pessoal do Município** (60% - art. 19, III, da LRF), uma vez que atingiu o patamar de 71,38% configurando a **irregularidade gravíssima AA04, suficiente para a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas**.

304. Assim, o gestor deve adotar as providências previstas no art. 169 da Constituição Federal, além daquelas estabelecidas pelos arts. 21 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido da eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre.

305. Foi verificado, ainda o repasse o duodécimo do Poder Legislativo em valor inferior ao previsto na LOA, ferindo o princípio da separação e da harmonia entre os Poderes e, quiçá, podendo configurar crime de responsabilidade, outra **irregularidade gravíssima, apta a subsidiar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas (AA05)**.



306. É imperioso destacar a **quantidade expressiva de irregularidades (8 no total) na elaboração e alteração das peças orçamentárias**, demonstrando que o Poder Executivo Municipal de Alta Floresta não ostentou cuidados basilares quando **com o orçamento público, sendo esses apontamentos, quando analisados em conjunto, suficientes para conduzir à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Executivo.**

307. Assim, em razão da manutenção das **irregularidades gravíssimas AA04 e AA05**, e das possíveis consequências para as administrações futuras do Município de Alta Floresta, o Ministério Público de Contas entende pela **emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas**, mostrando-se necessária **recomendação** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que determine ao Poder Executivo que promova as medidas necessárias **à execução orçamentária superavitária, na busca pelo equilíbrio financeiro**, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

308. Outrossim, considerando que as condutas configuradas por aquelas **irregularidades podem caracterizar crime contra as finanças públicas**, este órgão ministerial entende imprescindível a **remessa de cópia dos ao Ministério Público Estadual** para as providências cabíveis.

309. Quanto às **demais irregularidades apontadas cabem as seguintes recomendações ao gestor**: que observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88 quando da abertura de créditos adicionais (**FB03**); que se atente às regras de planejamento orçamentário e de controle público de execução orçamentária, e às regras para concessão de benefícios administrativos e fiscais (**DB12**); que observe o disposto nos arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da LRF quanto à de comprovação da realização das audiências públicas de durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA e de avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, que as contas do Chefe do Poder Executivo sejam colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração e que os Demonstrativos Fiscais, RGF e RREO, não sejam publicados na imprensa oficial do



município (**DB08**); que observe o disposto no art. 167, VI, da CF/88, quanto à prévia e específica autorização legislativa para a transposição, remanejamento ou transferências de recursos (**FB10**); que elabore as peças de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) em acordo com os arts. 165 a 167 da Constituição Federal e com a Lei Complementar nº 101/2001 (**FB13**); que efetive o envio tempestivo das Contas Anuais de Governo e as peças orçamentárias do Município no Sistema Aplic (**MB02**); que insira os Decretos de abertura de créditos adicionais e as demonstrações contábeis no Sistema Aplic, bem como que efetive a sua publicação tempestiva na imprensa oficial do município e no respectivo portal transparência (**NB05**); que, ao elaborar a Lei Orçamentária Anual, faça a distinção criteriosa dos Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social, discriminando, no caso desse último, o detalhamento, agrupamento ou vinculações de programações de receitas e despesas, conforme determinam os artigos 165, §§ 5º ao 8º c/c art. 194, da CF/88 (**FC13**); que, ao elaborar a Lei Orçamentária Anual, faça o registro e demonstração dos valores referentes às isenções tributárias (**FC99**); que preste informações fidedignas no Sistema Aplic, quanto à abertura de créditos especiais (**MC03**).

310. Diante das razões expendidas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas à Câmara Municipal de Alta Floresta, a **manifestação do Ministério Público de Contas encerra-se com o parecer CONTRÁRIO à aprovação das presentes contas de governo.**

### 3.2. Conclusão

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

**a) pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Alta Floresta, referentes ao exercício de 2017, sob a**



administração do Sr. **Asiel Bezerra de Araújo**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

**b)** pelo **afastamento do item 3.2. da irregularidade DB08**, visto que a defesa colacionou as atas das audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;

**c)** pela **manutenção das irregularidades AA04, AA05, DB08, DB12, FB03, FB10, FB13, MB02, NB05, FC13, FC99 e MC03**;

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

**di)** quanto à **irregularidade AA04**, promova as medidas necessárias ao restabelecimento do limite de gastos de pessoal do Executivo municipal, conforme disposto no art. 169 da Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como se abstenha de considerar o Auxílio Maternidade – INSS e o Salário Família – INSS como valor compensável de despesa própria;

**dii)** quanto à **irregularidade AA05**, realize o repasse ao Poder Legislativo nos estritos termos fixados na LOA, em respeito ao art. 29-A, §2º, III, da Constituição Federal;

**diii)** quanto à **irregularidade DB08**, observe o disposto nos arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000 quanto à necessidade de comprovação da realização das audiências públicas de durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA e de avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, que as contas do Chefe do Poder Executivo sejam colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração e que os Demonstrativos Fiscais, RGF e RREO, não sejam publicados na imprensa oficial do município (diário oficial);



**div)** quanto à **irregularidade DB12**, se atente às regras de planejamento orçamentário e de controle público de execução orçamentária, e às regras para concessão de benefícios administrativos e fiscais, todos previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal;

**dv)** quanto à **irregularidade FB03**, observe o disposto no art. 167, II e V, da CF/88, quando da abertura de créditos adicionais;

**dvi)** quanto à **irregularidade FB10**, observe o disposto no art. 167, VI, da CF/88, diligenciando a prévia e específica autorização legislativa para a transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;

**dvii)** quanto à **irregularidade FB13**, elabore as peças de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) em acordo com os arts. 165 a 167 da Constituição Federal e com a Lei Complementar nº 101/2001;

**dviii)** quanto à **irregularidade MB02**, insira os Decretos de abertura de créditos adicionais e as demonstrações contábeis no Sistema Aplic, bem como que efetive a sua publicação tempestiva na imprensa oficial do município e no respectivo portal transparência;

**dix)** quanto à **irregularidade NB05**, promova o lançamento do Decretos de abertura de créditos adicionais e das demonstrações contábeis no Sistema Aplic, bem como que efetive a sua publicação tempestiva na imprensa oficial do município e no respectivo portal transparência;

**dx)** quanto à **irregularidade FC13**, ao elaborar a Lei Orçamentária Anual, faça a distinção criteriosa dos Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social, discriminando, no caso desse último, o detalhamento, agrupamento ou vinculações de programações de receitas e despesas, conforme determinam os artigos 165, §§ 5º ao 8º c/c art. 194, da CF/88



**dx i)** quanto à **irregularidade FC99**, ao elaborar a Lei Orçamentária Anual, faça o registro e demonstração dos valores referentes às isenções tributárias;

**dx ii)** quanto à **irregularidade MC03**, preste informações fidedignas no Sistema Aplic, mormente quanto à abertura de créditos especiais;

**dx iii)** 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 uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas;

**dx iv)** proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da **execução das políticas públicas na área da educação e da saúde**, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas aos exercícios de 2016 e 2017, especialmente em relação aos indicadores inferiores à média municipal brasileira, quais sejam:

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO:**

- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE:**

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);
- Taxa de Mortalidade Infantil (2015);
- Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015);
- Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Taxa de Incidência de Dengue (2016);
- Incidência de Tuberculose todas as formas (2016);
- Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2016).



d) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGFM**;

e) Seja determinada a remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, para apurar eventual prática de crime contra as finanças públicas.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 21 de novembro de 2018.

(assinatura digital<sup>3</sup>)  
**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

<sup>3</sup>. 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.