



**PROCESSO** 17.399-1/2017  
**ASSUNTO** CONTAS ANUAIS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2017  
**ÓRGÃO** PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO ARAGUAIA  
**RESPONSÁVEL** JOEL FERREIRA - ex-Prefeito  
**ADVOGADO** NÃO CONSTA  
**RELATORA** CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

### RAZÕES DO VOTO

69. Desde logo, ressalto que, por força do artigo 5º, § 1º, da Resolução 10/2008, a apreciação das Contas Anuais de Governo deste Município será realizada com observância aos seguintes aspectos:

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

70. O Relatório Técnico Preliminar de Auditoria indicou as seguintes irregularidades: AA04 (com subitens), DA02, DB08 (com subitens) e MB02. Após a análise de defesa feita pela SECEX, esta opinou por **sanar parcialmente o apontamento DB08 (subitem 3.1) e manter os demais.**

71. Posto isto, passo à análise pormenorizada dos apontamentos remanescentes.

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



1.1) Gasto com pessoal do Poder Executivo excedeu ao percentual estabelecido na LRF. - Tópico – 5.6.4.2. Limites Legais.

1.2) Percentual de gastos total com pessoal atingiu o percentual de 64,84% da RCL, contrariando o limite máximo de 60%. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais.

72. A Equipe Técnica, em Relatório Preliminar, identificou que a Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Araguaia ultrapassou tanto o limite máximo com gastos com pessoal do Poder Executivo, quanto com gastos de pessoal do Município, não assegurando o cumprimento do limite máximo previsto no artigo 20, III, "b" e artigo 19, III, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

73. Os gastos com o pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de **R\$ 12.085.107,63**, o que correspondeu a **61,50%** da Receita Corrente Líquida. Já os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de **R\$ 12.742.002,80**, o que correspondeu a **64,84%** da Receita Corrente Líquida, conforme disposto no quadro abaixo:

Tipo de Gasto	Despesa com Pessoal	RCL	% s/ RCL	Limite Previsto na LRF
<b>Poder Executivo</b>	<b>R\$ 12.085.107,63</b>	<b>R\$ 19.650.617,90</b>	<b>61,50%</b>	<b>54,00%</b>
<b>Poder Legislativo</b>	R\$ 656.895,17	R\$ 19.650.617,90	3,34%	6,00%
<b>Despesa Total do Município</b>	<b>R\$ 12.742.002,80</b>	<b>R\$ 19.650.617,90</b>	<b>64,84%</b>	<b>60,00%</b>

74. Em sua defesa, o Prefeito de Bom Jesus do Araguaia apresentou argumentos sobre diversos itens que comporiam o montante dos gastos com pessoal, quais sejam: a) gastos considerados indenizatórios; e b) pagamentos de profissionais vinculados ao PSF - Programa de Saúde da Família.

75. Com relação aos gastos considerados indenizatórios, o Gestor afirmou que a Equipe Técnica errou ao somar as despesas dispostas no artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as despesas com gastos de pessoal da Prefeitura.

76. Mencionou que, o artigo 18, da LRF, abrange em seu cálculo todas as espécies remuneratórias de pessoal, não fazendo menção a qualquer tipo indenizatório.



77. Ademais, buscou apoio no Voto emanado pelo Conselheiro Sérgio Ricardo, Processo 8397/2015, que orienta a retirada do cálculo das despesas de pessoal dos itens elencados abaixo (Doc. Digital 169015/2018, pág. 6):

- Plantões dos profissionais da saúde;
- Abono pecuniário + 1/3 de abono pecuniário + gratificação abono pecuniário + férias vencidas rescisão;
- Horas extras plantão;
- Plantão de enfermagem – laboratorial;
- 1/3 de férias vencidas rescisão;
- Férias vencidas rescisão;
- Salário licença prêmio vencidas;
- Insalubridade férias vencidas;
- Insalubridade abono pecuniário
- Verbas - a) auxílio-doença – INSS, b) auxílio-doença RPPS, c) salário maternidade - INSS e d) salário maternidade RPPS, estas devem ser deduzidas das despesas com pessoal, em fase do seu custeio se dar com recurso das contribuições de servidores inativos e encargo patronal.

78. Em seguida, o Gestor demonstrou os valores que, no seu entendimento, devem ser retirados do cômputo dos gastos com pessoal, referentes ao exercício financeiro de 2017 (Doc Digital 169015/2018, pág. 8), sendo que esses valores foram relacionados de forma mensais e totais, por despesas indenizatórias, conforme disposto abaixo:

DESPESAS INDENIZATÓRIAS	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL R\$
plantões profissionais da saúde	24.200,00	23.100,00	24.750,00	23.100,00	23.100,00	24.200,00	23.100,00	12.100,00	20.900,00	17.600,00	25.723,50	25.723,50	267.597,00
Sobre aviso de profissionais da saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.391,10	4.511,76	3.338,18	11.241,04
1/3 de férias vencidas rescisão.	1.825,27	227,78	1.601,78	2.889,20	1.155,94	1.317,01	3.532,83	3.596,92	336,62	6.179,26	-	41.049,20	63.711,81
rescisão - férias e 13º	8.769,76	6.787,78	16.455,57	42.594,09	11.736,46	12.068,99	36.091,54	84.747,88	3.995,20	105.845,75	0,00	410.177,47	654.522,61
salário maternidade - RGPS	5.333,67	4.449,65	6.099,46	15.151,74	30.105,00	29.143,80	29.039,39	25.858,75	22.441,92	7.146,75	4.862,64	2.586,59	157.725,35
<b>TOTAL GERAL</b>													<b>R\$ 1.154.797,81</b>

79. Com base nestes valores dispostos no quadro acima, o Gestor apresentou



um novo montante das despesas com pessoal de R\$ 10.930.309,82, equivalendo a 55,62% da RCL.

80. Quanto às despesas relacionadas ao pagamento de profissionais vinculados ao Programa de Saúde da Família - PSF, o Gestor alegou que as despesas desta natureza são pagas com recursos vinculados através de repasses da União, que é o caso das despesas com Agentes Comunitários de Saúde – ACS, e que é dispensado tratamento contábil para tal ingresso de receita, pois o Município somente deve lançar como despesas com pessoal a cota parte que lhe fizer jus com a remuneração de tais profissionais.

81. Ainda, apoiou os seus argumentos na Resolução de Consulta TCE-MG 838.571 e em trecho dos autos do Processo 7.738-0/2014 TCE-MT. Assim, mencionou que devem ser retirados do cômputo das despesas com pessoal, o montante de R\$ 374.732,29.

82. Com isso, informou em sua defesa que, ao reduzir as despesas com gastos considerados indenizatórios e com pagamentos de profissionais vinculados ao Programa de Saúde da Família, o valor real de gastos com pessoal seria o seguinte:

<b>RCL</b>		R\$ 19.650.617,90
<b>Gasto com pessoal apurado pelo TCE-MT</b>		R\$ 12.085.107,63
<b>Valor permitido pela LRF</b>		<b>até R\$ 10.611.333,67 (54%)</b>
<b>Valor a ser retirado</b>	Gastos Indenizatórios	R\$ 1.154.797,81
	Vinculados ao PSF	R\$ 374.732,29
<b>Valor Real de Gastos com pessoal</b>		<b>R\$ 10.555.577,53 (53,71%)</b>

83. Ademais, o Gestor informou que, no intuito de reduzir despesas com pessoal, em julho de 2017, foi editado o Decreto 11/2017 (Doc. Digital 160915/2018, pág. 117), que reduzia em 15% o salário do Prefeito, Vice-prefeito, dos Secretários, do Assessor Jurídico, dos Diretores, dos Coordenadores e de todos os demais cargos comissionados.

84. Por fim, solicitou que seus argumentos fossem reconhecidos e caso não acatados, vislumbrou a possibilidade da irregularidade não culminar com a emissão de



Parecer Contrário à aprovação das Contas, podendo ser apenas determinado ao Chefe do Poder Executivo que adote medidas voltadas à recondução do limite total de despesas com pessoal, conforme Voto proferido no Processo 8982/2015, das Contas Anuais de Governo do exercício de 2015, do município de Alta Floresta.

85. Ao analisar os argumentos da defesa, a Equipe de Auditoria esclareceu que os dados do Sistema Conex-e são extraídos do Sistema APLIC, e se os valores, considerados pela defesa como indenizatórios, tivessem sido enviados pelo jurisdicionado na dotação 31.90.11.01, com os subelementos correspondentes, teria evitado tal situação.

86. Cabe ressaltar, que todos os dados apresentados na defesa foram apontados na dotação 31.90.11.01 - Vencimentos e Vantagens Fixas (fonte: Sistema APLIC - informes mensais - empenhos- dotação orçamentária - 31.90.11.01).

87. A Equipe de Auditoria mencionou, ainda, que outro fator poderia ter evitado este apontamento, quais sejam: os registros dos demonstrativos contábeis do Município que compõem a prestação de contas do ano de 2017, que não foram enviados a este Tribunal de Contas até o presente momento.

88. Ademais, a SECEX ressaltou que todas as despesas com pessoal foram contabilizadas na dotação 31.90.11 - Vencimentos Vantagens Fixas, despesas essas retiradas do Sistema Conex-e, que é alimentado pelo Sistema APLIC, que são informadas pelo Gestor e utilizadas para a elaboração do Relatório, sendo assim, não houve erro da Equipe Técnica, como afirmou o Gestor em sua defesa.

89. Quanto aos valores que, no entendimento da defesa devem ser expurgados do câmpo dos gastos com pessoal, a Equipe Técnica analisou cada item mencionado pelo Gestor.

90. Em relação aos plantões dos profissionais médicos, a SECEX mencionou que os dados constantes nas relações são insuficientes para comprovação da efetividade dos serviços prestados (plantões), não havendo a informação da natureza do vínculo empregatício, a quantidade de horas trabalhadas, o local de trabalho, o controle de ponto, a relação de atendimentos efetuados, entre outras informações.



91. Sobre o assunto, a Equipe Técnica destacou algumas legislações que tratam do assunto no âmbito federal, estadual e alguns julgados mais recentes deste Tribunal de Contas, que passam a considerar os plantões médicos como proventos remuneratórios passíveis de serem considerados como despesa total com pessoal.

92. Entre as legislações apontadas, temos os artigos 301, 302 e 304, da Lei Federal 11.907/2009, que trata de adicional por plantão hospitalar; o artigo 16, do Decreto 7.186/2010, que trata da necessidade do registro de ponto eletrônico nos hospitais; os artigos 1º ao 3º, da Portaria 138/2014, que traz os valores a serem gastos com o Adicional por Plantões Hospitalar - APH; os artigos 45 a 48, da Lei Complementar Estadual 441/2011, que dispõe sobre os plantões médicos no âmbito do SUS; e os Boletins de Jurisprudências deste Tribunal, item 13.55, pág.68 e 13.88, pág 74, que dispõem respectivamente, sobre plantões médicos e terceirização de serviços médicos.

93. Assim, a SECEX constatou que os plantões médicos não se caracterizam como uma espécie de verba de natureza indenizatória, pois entendeu que se trata de uma retribuição pecuniária pela prestação de um serviço médico.

94. Desta forma, informou que não há como excluir o valor de R\$ 267.597,00, do cômputo das despesas com pessoal **por não estarem adequadamente comprovadas** por meio de documentos hábeis, **e por não se enquadrarem como despesas de caráter indenizatórios** como entendeu a defesa.

95. Em relação ao sobreaviso dos profissionais da saúde, a SECEX informou que a defesa anexou aos autos, relações de trabalhadores por eventos – sobreaviso médico dos meses de novembro e dezembro. Nessa relação constam apenas os nomes dos profissionais e respectivos valores (Doc. Digital 169015/2018, pág. 125 e 126).

96. Mencionou, ainda, que as informações constantes nas relações são insuficientes para comprovação da efetividade dos serviços prestados e as condições em que esta despesa se enquadra.

97. Ainda, relatou que não há como excluir o valor de R\$ 11.241,04, do cômputo das despesas com pessoal, por não estarem adequadamente comprovadas. Além disso,



os plantões médicos em sobreaviso não se amoldam àquelas despesas consideradas como indenizatórias, dado que não decorrem de dispêndios suportados pelos médicos plantonistas passíveis de serem ressarcidos, e sim de valor pago pelo trabalho realizado em razão do vínculo estabelecido com a Administração para a efetiva prestação de serviços. Sendo assim, essas despesas estão revestidas de caráter remuneratório.

98. Quanto ao salário maternidade, a Equipe Técnica mencionou que os documentos, anexados pela defesa (Doc. Digital 169015/2018, pág. 25 a 99), referem-se ao Resumo Contábil Geral das folhas de pagamentos com os valores dos proventos, deduções e valores líquidos da remuneração.

99. Afirmou que o Município não possui Fundo de Previdência Próprio, e que todas as despesas com os benefícios previdenciários foram custeadas pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

100. Com isso, explicou que, nos casos em que a beneficiária do Salário Maternidade for filiada ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (INSS), a discussão fica simplificada, tendo em vista que os benefícios serão suportados diretamente por recursos do regime geral (INSS), não havendo que se falar em inclusão, dedução ou não cômputo desses benefícios no agregado de Despesa Total com Pessoal previsto no artigo 18 da LRF, tendo em vista que as despesas correspondentes são contabilizadas/apropriadas naquele regime.

101. Nesse contexto, ressaltou que, quando o Salário Maternidade for custeado por regimes previdenciários (RPPS ou RGPS), os respectivos valores realmente não devem ser contabilizados como despesas do empregador. Isso porque, o registro contábil da folha de pagamento deve contabilizar o Salário Maternidade apenas de forma extra orçamentária, pois o respectivo valor será compensado com as contribuições devidas ao regime previdenciário.

102. Assim, mencionou que, no caso do RGPS, especificamente, há uma espécie de substituição previdenciária especial, pois o ente federado antecipa o pagamento do Salário Maternidade à beneficiária (isso ocorre normalmente na folha de pagamento) e, quando do recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS (de servidores a parte



patronal), há uma compensação dos valores (compensação autorizada pelos artigos 62 e 62-A da Instrução Normativa RFB 1.717/2017).

103. Apontou que, recentemente, este Tribunal de Contas manifestou entendimento sobre a natureza jurídica do benefício salário-maternidade, por meio da Resolução de Consulta 4/2018.

104. Ademais, informou que o município de Bom Jesus do Araguaia não possui Fundo de Previdência Própria, por isso todas as despesas com os benefícios previdenciários foram custeadas pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, devendo os valores serem compensados por ocasião do pagamento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.

105. Por fim, concluiu pela exclusão do montante de R\$ 157.725,35 do cômputo das despesas com pessoal.

106. Quanto às rescisões e 1/3 das férias, a Equipe Técnica mencionou que a documentação apresentada pelo Gestor é insuficiente para a comprovação, pois é basicamente o resumo da folha de pagamento de janeiro a dezembro. Ademais, as relações das rescisões trazem apenas os valores e a identificação dos servidores, ou seja, faltam informações para comprovar as alegações sobre este item.

107. Assim, a SECEX entendeu por não excluir do cômputo das despesas com pessoal o valor de R\$ 63.711,81, referente a 1/3 de férias vencidas, e o valor de R\$ 654.522,61, referente à rescisão, férias e 13º salário, por não estarem adequadamente comprovadas.

108. Quanto às despesas com pagamento de Agentes Comunitários de Saúde, a Equipe Técnica trouxe que o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 7ª edição, pág. 487, no qual consta que as despesas com a remuneração de tais Agentes compõem a base de cálculo das despesas com pessoal.

109. Ademais, o Gestor apenas informou o montante transferido a título de Assistência Financeira no total de R\$ 374.732,29. Por fim, a SECEX apontou que os valores gastos com Agentes Comunitários foram registrados na dotação 31.90.11 -



vencimentos e vantagens fixas - folhas de pagamentos.

110. Quanto à contenção de despesas, a Equipe Técnica informou que o Gestor não enviou documentação que comprovasse a redução dos salários dos ocupantes dos cargos comissionados e eletivos.

111. Diante do exposto, após analisar as justificativas e os documentos apresentados pela defesa, a SECEX informou que foram acolhidas apenas as justificativas referentes ao salário maternidade, para a exclusão dessas no montante total das despesa com pessoal.

112. Por fim, mencionou que os Quadros 9.3 e 9.4 do Anexo 9 - PESSOAL do Relatório Técnico Preliminar deveria ser ajustado, contemplando novos montantes de despesas com pessoal do Executivo para apuração dos cumprimentos relativos aos limites legais, conforme quadro abaixo:

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	R\$ 11.927.382,28	R\$ 19.650.617,90	60,69%
Legislativo	R\$ 656.895,17	R\$ 19.650.617,90	3,34%

113. Ainda, mencionou que as alterações contribuíram para redução do percentual da despesa com pessoal do Executivo de 61,50% para 60,69% da Receita Corrente Líquida, mas não assegurou o cumprimento do limite legal, nos termos do artigo 20, inciso III, da LRF, de 54%, permanecendo a irregularidade.

114. Em sede de alegações finais, o Gestor asseverou que este Tribunal de Contas já assentou entendimento de que as verbas indenizatórias não encontram sede no conceito de remuneração, citando os termos da Resolução Consulta 5/2011 e o Acórdão 2.379/2002.

115. Afirmou que, quanto os valores pagos a título de plantões de profissionais da saúde, por muito tempo o TCE-MT entendeu que estas verbas possuíam caráter indenizatório, no entanto, mencionou que nos dias atuais há uma controvérsia por parte do Plenário do TCE-MT em se afirmar se tais verbas possuem caráter remuneratório ou



indenizatório.

116. Quanto às despesas realizadas com pagamento de plantão médico, sustentou que este Tribunal adotou reiteradas decisões no sentido de excluí-las do cálculo dos gastos com pessoal, citando o Acórdão 136/2010, de autoria do Conselheiro Humberto Bosaipo, referente às Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre do Norte e o processo 8.169-8/2016, do Conselheiro Luiz Henrique Lima, referente às Contas Anuais de Governo do Município de Alta Floresta.

117. Já, no que diz respeito aos valores pagos sobre férias vencidas em rescisão, 1/3 de férias vencidas em rescisão e 13º salário em rescisão, afirmou não haver dúvidas sobre o caráter indenizatório das referidas verbas, pois colacionou entendimento nesse sentido, disposto no Voto do Conselheiro Isaías Lopes da Cunha, nos autos 25.898-9/2015, no Pedido de Revisão de Parecer Prévio das Contas Anuais de Governo do Município de Rosário Oeste.

118. Por fim, o Gestor solicitou que fossem retiradas do cômputo dos gastos com pessoal, as despesas consideradas indenizatórias, as quais somam o montante R\$ 997.072,46.

119. Ainda, alegou que foi anexado o resumo das folhas de pagamento de janeiro a dezembro de 2017, documentos contábeis hábeis e fidedignos, capazes de comprovar que as referidas despesas foram lançadas erroneamente no elemento 33.90.11 - vencimentos e vantagens fixas, e não nos devidos elementos.

120. Todavia ressaltou, que o alegado anexo do resumo das folhas de pagamento de janeiro a dezembro de 2017, não consta das alegações apresentadas pelo Gestor.

121. O Ministério Público de Contas, por sua vez, coadunou com o entendimento da SECEX, no sentido de que este Tribunal de Contas possui entendimento de que os plantões médicos, prestados como contraprestação do trabalho, possuem caráter remuneratório.

122. Quanto ao benefício de salário maternidade, trouxe a baila a Resolução Consulta 4/2018, a qual dispõe sobre a exclusão dos valores pagos pelo benefício de



salário maternidade, no cômputo das despesas com pessoal.

123. Em relação às despesas com os Agentes Comunitário de Saúde e o custeio com o 13º salário, férias e férias vencidas, mencionou o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, do STN.

124. Por fim, manifestou pela manutenção da irregularidade AA04, com recomendações ao Legislativo Municipal para que determine ao Executivo que respeite o percentual de limite da despesa com pessoal prevista no artigo 20, III, b, da LRF.

125. Pois bem. No presente caso, importa saber se o município de Bom Jesus do Araguaia ultrapassou ou não o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo e o gasto total com pessoal do Município.

126. Ressalto que a defesa procura deduzir, do cálculo da despesa com pessoal, a importância de **R\$ 1.529.530,10**, conforme quadro a seguir:

DESCRIÇÃO	VALORES
Plantões Profissionais da Saúde	R\$ 267.597,00
Sobreaviso de Profissionais da Saúde	R\$ 11.241,04
1/3 de férias vencidas rescisão	R\$ 63.711,81
rescisão - férias e 13º	R\$ 654.522,61
salário maternidade - RGPS	R\$ 157.725,35
Assistência Financeira Complementar ACS 95	R\$ 374.732,29
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.529.530,10</b>

127. Assim, passo a análise de cada item apontado pelo Gestor em sua defesa.

128. Quanto aos **Plantões dos Profissionais da Saúde**, o Gestor requereu a exclusão de R\$ 267.597,00 dos pagamentos realizados, a esses contratados, do cálculo de gasto com pessoal.

129. Este Tribunal tem decidido, assentando em teses de processos diversos, que os plantões médicos têm natureza indenizatória e que elas devem ser excluídas do cômputo da despesa com pessoal, conforme consta nos autos 7.464-0/2010, vejamos:

**Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE DO NORTE. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2009. PARECER**



**PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL QUE DETERMINE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS. INSTAURAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA EM DESFAVOR DO CONTADOR DA PREFEITURA.**

[...]

Inicialmente, a despesa total com Pessoal do Executivo Municipal constatada pelo Relator Domingos Neto era de 55,70% do total da Receita Corrente Líquida, ultrapassando o limite máximo de 54% fixado pela alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000. Porém, após o Voto-Vista do Conselheiro Humberto Bosaipo, proferido em Sessão Plenária, o qual foi acatado pelo Relator, **deve ser excluído da base de cálculo das despesas com Pessoal do Executivo Municipal**: Licença-prêmio indenizada no valor de R\$ 43.344,41; Ajuda de custo local transitório - R\$ 32.305,53; Licença Especial Prêmio Pecúnia - R\$ 9.644,67, **parcelas referente aos pagamentos de plantões médicos** prestados no Hospital Municipal no total de R\$ 327.136,68. Sendo assim, do valor apurado pela equipe auditora (R\$ 5.793.064,38) deve ser deduzido o valor de R\$ 85.294,61 + R\$ 327.136,68, perfazendo um total de R\$ 412.431,29. Portanto, o valor a ser considerado com gasto com Pessoal deve ser R\$ 5.380.632,83 (cinco milhões trezentos e oitenta mil, seiscentos e trinta e dois mil e oitenta e três centavos), que equivale a 51,73 % da Receita Corrente Líquida, atendendo assim o limite máximo de 54% fixado pela alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000. (grifei)

130. Ademais, a Lei Federal 11.907/2009, ao dispor sobre Adicional de Plantão Hospitalar – APH, leva ao entendimento de que as verbas de natureza indenizatória não serão consideradas para fins de cômputo do limite de gastos com despesa de pessoal, nestes termos: "**Art. 304** 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".

131. Desse mesmo modo, sobre o caráter indenizatório do pagamento de plantões médicos, trago o disposto na legislação do SUS, Lei 8.269/2004:

**Art. 33.** Além do subsídio, o servidor do SUS poderá perceber:

I – indenização por necessidade de interiorização;

II – indenização por serviços específicos e complementares;

III – regime extraordinário de trabalho ou em **escala de plantão**;

IV – indenização por insalubridade.

§ 1º As indenizações estão vinculados à unidade de concessão, devendo ser imediatamente suspensas quando o servidor dela, por qualquer motivo, se afastar ou for removido. (grifei)



132. No entanto, a natureza indenizatória do plantão médico só ocorre quando há excepcionalidade na prestação e na remuneração dos serviços, do contrário, se for caracterizada a permanência desse regime de trabalho, ou seja, se o regime de trabalho se der, exclusivamente, por meio de plantão, sua natureza deixa de ser indenizatória e passa a ser remuneratória, conforme o entendimento deste Tribunal de Contas no Parecer Prévio abaixo referenciado:

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

133. Verifico que, na documentação apresentada pela defesa, não há a especificação se os plantões constituem o regime de trabalho dos médicos, servidores e contratados, ou se os plantões tratam de horas de trabalho executadas fora da escala normal de serviços, restando dúvidas quanto à natureza da despesa em questão.

134. Assim, cumpre determinar que o Município não contrarie as disposições da Lei Complementar 7/2012, obedecendo as previsões legais afetadas ao plantão médico, especialmente, a sua realização excepcional e fora da escala normal de serviços, sob pena de caracterizá-lo como remuneração.

135. Por outro lado, quanto à especificação dos plantões, após consulta ao Sistema APLIC, em busca dos valores apresentados na relação anexada pela Defesa, verifiquei divergência, pois nenhum dos valores relacionados pela defesa, como Plantões Médicos, confere com os dados registrados no Sistema APLIC. Constato, ainda, que os montantes divergentes, lançados no Sistema APLIC, foram classificados como gratificação, e não como Plantões Médicos. Para elucidar, colacionei abaixo quadro demonstrativo:



Mês	Valor Defesa	Valor Sistema APLIC
Janeiro	R\$ 24.200,00	R\$ 22.021,50
Fevereiro	R\$ 23.100,00	R\$ 8.106,00
Março	R\$ 24.750,00	R\$ 9.326,55
Abril	R\$ 23.100,00	R\$ 14.006,68
Maiο	R\$ 23.100,00	R\$ 12.118,59
Junho	R\$ 24.200,00	R\$ 8.079,53
Julho	R\$ 23.100,00	R\$ 374,80
Agosto	R\$ 12.100,00	R\$ 187,40
Setembro	R\$ 20.900,00	R\$ 374,80
Outubro	R\$ 17.600,00	R\$ 10.374,80
Novembro	R\$ 25.723,50	R\$ 374,80
Dezembro	R\$ 25.723,50	R\$ 374,80
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 267.597,00</b>	<b>R\$ 85.720,25</b>

136. Com isso, concluo que os valores supostamente referentes aos **plantões médicos**, sustentados pela defesa, **não devem ser excluídos da base de cálculo dos gastos com pessoal**.

137. Quanto ao **sobreaviso dos plantões médicos**, coaduno com o entendimento da SECEX, pois o Gestor anexou junto à sua defesa, apenas as Relações de Trabalhadores por Evento de Sobreaviso, referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro, constando apenas os nomes dos profissionais e seus valores respectivos.

138. Sendo assim, as informações apresentadas são insuficientes para comprovação da efetividade dos serviços prestados e as condições em que esta despesa se enquadra.

139. Ademais, as horas pagas sobreaviso não são consideradas de caráter indenizatório, pois é um valor pago pelo trabalho realizado em razão do vínculo estabelecido com a Administração para a efetiva prestação de serviços. Portanto, essas despesas estão revestidas de caráter **remuneratório**, conforme disposto a seguir:

RECURSO INOMINADO SERVIDOR DA SECRETARIA DA SAÚDE  
PAGAMENTO DAS HORAS DE SOBREAVISO INCIDÊNCIA DO  
IMPOSTO DE RENDA DEVIDA CARÁTER REMUNERATÓRIO E NÃO  
INDENIZATÓRIO SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA  
RECURSO DESPROVIDO.



"O **sobreaviso**, verba paga pela contraprestação do período em que o servidor, embora não esteja no efetivo exercício de suas funções, está à disposição da Administração (LC n. 323/06, art. 20, §1º), **tem natureza remuneratória e não indenizatória**, integrando, pois, a base de cálculo para a incidência do Imposto de Renda" (Mandado de Segurança n. 2012.008222-9, da Capital, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 13-6-2012). (grifei)

140. Portanto, **não há como excluir o valor de R\$ 11.241,04**, do cômputo das despesas com gastos de pessoal do Município, pelo fato do **sobreaviso** ter natureza remuneratória.

141. Quanto ao **1/3 de férias vencidas em rescisão**, enfatizo que o artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, detalhou as espécies remuneratórias que devem compor a despesa com pessoal, não se referindo à inclusão de despesas indenizatórias, sendo que despesas advinda de indenizações não se incorporam aos vencimentos.

142. Este Tribunal tem o entendimento de que as verbas indenizatórias não estão contidas na remuneração, nos termos da Resolução de Consulta 05/2011:

INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PESSOAL. REMUNERAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE REMUNERAÇÃO, VENCIMENTOS E VENCIMENTO.

1) Parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma:

a) Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei;

b) Vencimentos (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; e,

c) Remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, **com exceção das verbas de caráter indenizatório**".

**Acórdão 2.379/2002. Despesa. Limite. Despesa com pessoal.**

Inclusão de gastos de natureza remuneratória. As despesas com pessoal compreendem aquelas de caráter remuneratório, **não se incluindo as de natureza indenizatória**. [...] (grifei)



143. Assim, com base na Resolução de Consulta deste Tribunal de Contas, está claro que as despesas com indenizações por demissão e incentivo à demissão voluntária possuem natureza indenizatória e não devem compor o cálculo das despesas com pessoal.

144. Ademais, o artigo 19, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe que não serão computadas tais despesas, vejamos:

**Art. 19.** Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição Federal, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:  
[...]

**§ 1º** Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

**I - de indenização por demissão** de servidores ou empregados; (grifei)

145. Porém, verifico que, na documentação apresentada pela defesa, as informações constantes nas relações são insuficientes para comprovação, pois são basicamente o resumo da folha de pagamento de janeiro a dezembro, informando os valores pagos e identificando os servidores, não havendo informações específicas a fim de comprovar as alegações do Gestor.

146. Portanto, concluo que não devem ser **excluídas do cálculo das despesas com pessoal** as despesas, no montante de **R\$ 63.711,81**, uma vez que não ficou comprovado que os gastos são de natureza indenizatória.

147. Entretanto, os valores referentes ao **13º salário e às férias em rescisão** não podem ser deduzidos do cômputo com pessoal, uma vez que o 13º salário têm caráter remuneratório e o Gestor apresentou, em sua defesa, o valor das férias em rescisão junto com o 13º salário, não discriminando os valores de cada natureza.

148. Além disso, na documentação apresentada pela defesa, constam informações insuficientes para sua comprovação, pois são basicamente o resumo da folha de pagamento de janeiro a dezembro, informando os valores pagos e identificando os servidores, não havendo informações específicas a fim de comprovar as alegações do



Gestor.

149. Portanto, **não há como excluir o valor de R\$ 654.522,61**, do cômputo das despesas com gastos de pessoal do Município, pelo fato do **13º salário em rescisão** estar junto com as férias em rescisão, não havendo como mensurar a quantidade aplicada em cada despesa especificamente.

150. Quanto ao **salário-maternidade RGPS**, cumpre salientar que, consoante entendimentos técnico e ministerial, é necessário distinguir o pagamento da referida parcela aos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social e aqueles vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (INSS).

151. Isso porque, no caso do Município que não possui RPPS, os servidores efetivos são vinculados obrigatoriamente ao RGPS. Assim, o benefício não será considerado para o cálculo de despesa com pessoal do ente empregador, uma vez que é pago com recursos do regime geral, nos termos do artigo 93, do Decreto 3.048/1999.

152. No caso do Município que possui Regime de Previdência, a concessão e pagamento do salário-maternidade representa uma despesa do RPPS, a qual se integra às despesas totais com pessoal do ente instituidor do regime próprio.

153. Nesse contexto, trago à baila o Voto-Vista exarado pelo Conselheiro Ronaldo Ribeiro de Oliveira, proferido nos autos da Consulta 34.921- 6/2017, o qual afirma que existem duas possibilidades a serem consideradas no estudo do cálculo das despesas com pessoal: (a) RPPS que possui previsão legal de pagamento de salário-maternidade e, (b) RPPS que não possui previsão legal de pagamento de salário-maternidade.

154. No caso dos autos, o Município não possui Fundo de Previdência Própria, sendo que todas as despesas com os benefícios previdenciários foram custeadas pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

155. Portanto, coaduno com o posicionamento da Equipe Técnica e Ministerial, e concluo que as despesas atinentes ao pagamento do **salário-maternidade RGPS (R\$ 157.725,35) devem ser excluídas** do cálculo das despesas com pessoal, uma vez que



tais valores são compensados pelas contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social.

156. Com relação às despesas do **Programa de Saúde da Família - PSF**, trago o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 7ª edição, pág. 487, o qual o STN prescreve a respeito da remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde:

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, **as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal**. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. **Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.** (grifei)

157. Ademais, observei que o Gestor não trouxe, em sua defesa, os valores empenhados, liquidados e pagos como remuneração aos Agentes Comunitários de Saúde.

158. Assim, coaduno com o entendimento da SECEX em **não excluir** do câmputo das despesas com gastos com pessoal no valor de **R\$ 374.732,29**, pelo fato das despesas com o **Programa de Saúde da Família - PSF**, não ser considerado como natureza indenizatória, além do Gestor não comprovar, em sua defesa, os valores empenhados, liquidados e pagos aos Agentes Comunitários de Saúde.

159. No que se refere à contenção de despesas, sobre a edição do Decreto de contingenciamento de 15% nos salários dos cargos comissionados eletivos, acompanho o entendimento da SECEX de que o Gestor não enviou documentos que comprovassem a redução dos salários dos ocupantes dos referidos cargos.

160. Diante do exposto, entendo que deve ser excluído o valor de **R\$ 157.725,35**, referente ao salário maternidade - RGPS.

161. Assim, apresento o seguinte índice de despesa com pessoal do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do total de gasto do Município a serem retificados:



Poder	Total de Gasto com Pessoal	RCL	%
Executivo	R\$ 11.927.382,28	R\$ 19.650.617,90	<b>60,69%</b>
Legislativo	R\$ 656.895,17	R\$ 19.650.617,90	<b>3,34%</b>
Total	R\$ 12.584.277,45	R\$ 19.650.617,90	<b>64,04%</b>

162. Todavia, ainda que, fossem excluídos do total de gastos com pessoal do Poder Executivo o montante de **R\$ 307.157,41**, conforme demonstrado no Quadro 9.3 do Relatório Técnico Preliminar, correspondente às despesas com verbas de caráter indenizatório, não levadas em consideração pela Equipe Técnica, concluir-se-ia que o total de gastos com pessoal totalizaria o valor de **R\$ 11.777.950,22**, que equivale à **59,93%** do valor total da Receita Corrente Líquida Municipal (**R\$ 19.650.617,90**), o que ainda demonstraria uma total inadequação aos limites legais da LRF, **configurando a irregularidade AA04 (subitem 1.1)** apontada pela SECEX.

163. Desse modo, ainda que fossem, desconsiderados, do cômputo, os montantes que por falta de documentação probatória não foram considerados, o limite de gastos com pessoal permaneceria ultrapassado, conforme quadro abaixo:

Poder	Total de Gasto com Pessoal	RCL	%
Executivo	R\$ 11.777.950,22	R\$ 19.650.617,90	<b>59,93%</b>
Legislativo	R\$ 656.895,17	R\$ 19.650.617,90	<b>3,34%</b>
Total	R\$ 12.434.845,39	R\$ 19.650.617,90	<b>63,27%</b>

164. Como é cediço, está pendente de sanção a aprovação do Projeto de Lei Complementar 270/2016, que pretende acrescentar os §§ 5º e 6º, ao artigo 23, da Lei Complementar 101, de 4 maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica.

165. Cabe ressaltar que, no presente caso, verifico que o Município de Bom Jesus do Araguaia não teve queda de arrecadação de Receita. Ao contrário, constato aumento no percentual de 11,23% da arrecadação de Receita.

166. Ademais, destaco que, caso o referido Projeto de Lei venha a ser



sancionado, nos termos do seu artigo 2º, a nova regra só produzirá efeitos a partir do exercício financeiro seguinte.

167. Dessa forma, entendo caracterizada a **irregularidade de natureza gravíssima (AA04) e RECOMENDO** ao Chefe do Poder Executivo de Bom Jesus do Araguaia que adote as medidas previstas no artigo 169, § 3º, da Constituição da República, a fim de se adequar aos limites estabelecidos pelo artigo 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

168. **RECOMENDO**, ainda, que à atual Gestão se abstenha de conceder vantagens, criação de cargos, alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa e contratação de hora extra, enquanto não for reduzido o excesso de gastos com pessoal (artigo 22, V, da LRF).

169. Ressalto que essa irregularidade, por si só, é suficiente para ensejar **Parecer Contrário** à Aprovação destas Contas Anuais de Governo.

**2) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA GRAVÍSSIMA.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

2.1) Déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 693.654,97. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO).

170. A Equipe Técnica, em Relatório Técnico Preliminar, identificou um déficit de execução orçamentária no valor de **R\$ 693.654,97**.

171. Em sua defesa, o ex-Prefeito de Bom Jesus do Araguaia reconheceu a ocorrência do déficit que ocasionou o quociente do resultado da execução orçamentária de 0,97, mas apoiou-se no item 17 do Anexo Único da Resolução Normativa 43/2013, que condiciona, à emissão de Parecer Prévio Contrário, à presença de situações atenuantes e agravantes.

172. Com relação às situações atenuantes, a Defesa mencionou o fato de que a



existência do déficit causado por atrasos ou não recebimentos de repasses financeiros constitucionais, legais ou voluntários por culpa exclusiva do agente repassador, não enseja reprovação das contas, pois atenua a irregularidade.

173. Para comprovar suas alegações, o ex-Gestor transcreveu os itens 11 e 17, do Anexo Único da Resolução Normativa 43/2013 (Doc. Digital 169015/2018, pág. 13 e 14).

174. Afirmou, ainda, que houve créditos a receber durante o exercício de 2017, referentes a convênios e termo de cooperação técnica, firmados com a União e com o Estado, que não foram recebidos no aludido exercício, no total de R\$ 2.806.564,18, que supririam perfeitamente o suposto déficit orçamentário de R\$ 693.654,97, e sustentou em quadro, a origem dos convênios, número dos empenhos, valor e total (Doc. Digital 169015/2018, pág. 15 e 16).

175. Com isso, mencionou que os saldos de exercícios anteriores devem ser somados às disponibilidades, conforme disposto no artigo 9º, da Resolução Normativa 04/2012, do Comitê Técnico deste Tribunal de Contas.

176. Ademais, apresentou um novo cálculo do Quociente do Resultado da Execução Orçamentária - QREO, com a soma do total da receita de convênios não recebidas igual a R\$ 2.806.564,18, que resulta no quociente igual a 1,09, superior a 1,00. Portanto, mencionou que não há que se falar em déficit de execução orçamentária.

177. Por fim, o ex-Gestor transcreveu as razões do Voto das Contas Anuais de Governo do exercício de 2015, da Prefeitura de Confresa, onde a presente irregularidade foi sanada visto que haviam créditos a receber de exercícios anteriores.

178. Ao analisar os argumentos da defesa, a Equipe de Auditoria concluiu por manter a irregularidade DA02, pois entendeu que o Gestor reconheceu o déficit da execução orçamentária no valor de R\$ 693.654,97.

179. Quanto aos fatores atenuantes invocados pela Defesa, e sobre os quais o Gestor ancorou todas as suas argumentações, a SECEX informou que o item 17 da Resolução Normativa 43/2013, deste Tribunal, define que o déficit de execução



orçamentária deve ser apurado exclusivamente nos processos de Contas Anuais de Governo e deve ser classificado como irregularidade gravíssima, podendo levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas, a depender do valor do déficit, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações de agravantes ou atenuantes da irregularidade.

180. Mencionou que no caso em tela, o total apurado como déficit é resultante da comparação entre a receita arrecadada e a despesa realizada no ano, ou seja, o valor de R\$ 693.654,97 significa que a receita arrecadada é menor do que a despesa realizada, o que pode se considerar relevante, em razão do comprometimento financeiro do exercício seguinte quanto ao pagamento de despesas de exercícios anteriores ou inscritas em restos a pagar.

181. Com relação ao item 11, da Resolução Normativa 43/2013, a SECEX esclareceu que é considerado como atenuante, para existência de déficit de execução, o atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos à transferências constitucionais, legais ou voluntárias cujo repasse estava programado para o exercício, mas não fora efetuado por descumprimento de obrigação exclusiva do ente repassador ou concedente, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso.

182. Ocorre que, de acordo com o quadro apresentado pela defesa e os documentos enviados para comprovar os valores demonstrados no referido quadro, constatou-se que os valores se referem a convênio firmados no ano de 2016 e 2015, dos quais foram empenhadas despesas sem que os repasses financeiros se concretizassem.

183. Dessa forma, o montante de R\$ 2.806.564,18 não foi programado para o exercício de 2017, assim como não se refere às despesas empenhadas no exercício em análise, por isso, não foram computadas no Quadro 4.1 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO (Exceto Operações Intraorçamentárias).

184. Portanto, a Equipe de Auditoria entendeu que esta situação não se enquadra na condição de atenuante da existência de déficit de execução, alegada pela defesa.



185. Quanto ao item 12 da Resolução Normativa 43/2013, a Equipe Técnica apontou que ela define como condição atenuante situação que já foi considerada improcedente em razão dos recursos não repassados terem sido programados para o ano de 2015 e 2016 (letra a). Já na letra "b" do item 12, foi definido como condição atenuante a existência de superávit financeiro no balanço do exercício analisado, correspondente à fonte ou destinação de recursos que gerou o respectivo déficit de execução orçamentária, desde que não comprometa a execução do orçamento do exercício seguinte.

186. De acordo com o tópico 5.4.1 e quadro 4.4 do Relatório Técnico Preliminar em 2017, que demonstra a apuração do superávit financeiro de 2017, conforme a execução orçamentária por fonte, ocorreu déficit financeiro no total de R\$ 4.472.574,43 e déficit de execução orçamentária igual a R\$ 693.654,97.

187. Por fim, a SECEX apontou que, em razão do não envio e/ou não elaboração da prestação de contas do ano de 2017, não há como comprovar o registro contábil de créditos a receber na conta do Ativo Financeiro do Balanço Patrimonial. Assim, manifestou pela manutenção da irregularidade, pois as justificativas apresentadas não procedem.

188. O Ministério Público de Contas, por sua vez, coadunou com a SECEX e manifestou-se pela manutenção da irregularidade **DA02**, sugerindo que o Poder Legislativo Municipal determine ao Poder Executivo que obedeça o artigo 169, da Constituição Federal, os artigos 1º, § 1º, 4º, I, "b" e o artigo 9º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o artigo 48, "b", da Lei 4.320/1964, de modo a não comprometer as finanças municipais por ocorrência de déficit orçamentário, sem a adoção das providências saneadoras.

189. Ademais, concordou com a Equipe de Auditoria no sentido de que a atenuante prevista no artigo 11, do Anexo da Resolução 43/2013, se refere aos repasses que estavam programados para o exercício, o que não ocorreu no caso em tela. No mais, concluiu que o quadro 4.1 do Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 192813/2018, pág. 57), demonstra perfeitamente a ocorrência do déficit da execução orçamentária.

190. Em sede de alegações finais, a Defesa não trouxe nenhum fato novo.



191. Pois bem. De acordo com o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

192. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 7ª edição, as Deduções de Receitas são utilizadas nas seguintes situações: a) recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a lei vigente (se não houver a previsão como despesa); e b) restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente.

193. De acordo com o MCASP, essas receitas são recursos arrecadados que não pertencem à entidade pública e não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador, por isso são deduzidas do cálculo quando da apuração da Receita Arrecadada do Município.

194. O item 11 da Resolução Normativa 43/2013, considera como atenuante para existência de déficit de execução o atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais ou voluntárias cujo repasse estava programado **para o exercício**, mas não fora efetuado por descumprimento de obrigação exclusiva do ente repassador/concedente, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso.

195. Ademais, o quadro apresentado pela Defesa e os documentos enviados para comprovar os valores demonstrados, demonstram que os valores se referem a convênios firmados no ano de 2015 e 2016 (Doc. Digital 169015/2018, pág. 14 e 15), dos quais foram empenhadas despesas sem que os repasses financeiros se concretizassem.

196. Assim, o montante de R\$ 2.806.564,18, apresentado na defesa do ex-Gestor, não foi programado para o exercício de 2017, assim como não se referem à despesas empenhadas no exercício em análise, por isso, não sendo computadas no Quadro 4.1 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO (Exceto Operações Intraorçamentárias).



197. Portanto, esta situação não se enquadra na condição de atenuante a existência de déficit de execução, alegada pela defesa.

198. Ademais, ainda que tais créditos a receber pudessem ser acolhidos como atenuante, o ex-Gestor deveria não só ter comprovado os atrasos alegados, mas também ter relacionado os empenhos realizados no exercício vinculados aos alegados repasses não recebidos, conforme prescreve o item 12, "a", do anexo único, da supracitada Resolução Normativa 43/2013 – TP, in verbis:

12. Constituem atenuantes da irregularidade: a) existência de créditos a receber correspondentes à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntárias efetivamente programadas para o exercício, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso; (original não destacado)

199. Por fim, não prospera a alegação de ocorrência de atrasos dos repasses do Governo Federal e Estadual, pois a existência de valores recebidos em outro exercício, provenientes da União/Estado, não pode ser considerada no cálculo da execução orçamentária, tendo em vista que o artigo 35, I, da Lei 4.320/64, dispõe que: "pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadas". Assim, na contabilidade pública aplica-se o chamado regime de caixa das receitas.

200. Diferente do regime de competência, que considera a data do fato gerador para fins de escrituração, no regime de caixa leva-se em consideração a data do pagamento ou do efetivo recebimento de numerário. Desse modo, o Gestor não pode considerar para fins de apuração da execução orçamentária, receitas que não foram efetivamente recebidas no exercício de 2017.

201. A mitigação da regra do regime de caixa, embora seja possível por força dos princípios da razoabilidade e da força normativa dos fatos, demanda o cumprimento analógico dos seguintes requisitos documentalmente comprovados:

- indisponibilidade financeira causada por atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais ou voluntárias cujo repasse não fora efetuado por descumprimento de obrigação exclusiva do ente repassador/concedente;
- assunção e empenho de obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso (item 12, a); e



- repasse e respectiva arrecadação programados para o exercício em que houve a frustração (item 13).

202. No caso em exame, não há nos autos ou nos módulos do Sistema APLIC maiores dados acerca da gestão que demonstrem a ocorrência de atraso ou não recebimento de repasses constitucionais de recursos federais e estaduais.

203. No mais, analisando por fonte, conforme determina a Resolução Normativa TCE-MT 43/2013, verifico que não consta superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior, assim, foi constatado um déficit financeiro no valor de R\$ 4.472.574,43 (Doc. Digital 133007/2018, pág. 62), e no exercício sob análise, houve déficit de execução orçamentária igual a R\$ 693.654,97(Doc. Digital 133007/2018, pág. 62).

204. Desse modo, entendo caracterizada a **irregularidade gravíssima** classificada como **DA02**, motivo pelo qual expeço recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo que adote medidas preventivas e corretivas de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas, em atendimento ao disposto nos artigos 1º, § 1º; 4º, I, b; e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência no déficit de execução orçamentária.

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

3.2) Descumprimento ao princípio da transparência pública nas avaliações das metas quadrimestrais, contrariando assim, o art. 9º, § 4º da LRF. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas.

3.3) Descumprimento ao princípio da transparência pública (art. 49 da LRF). - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais.

205. A Equipe Técnica, em Relatório Preliminar, identificou a ausência de transparência nas contas públicas, entre as quais destacou: a não comprovação da realização de audiências públicas para avaliações das metas quadrimestrais; e a não disposição das contas do Chefe do Poder Executivo, aos cidadãos na Câmara Municipal e no Órgão Técnico responsável pela sua elaboração.



206. Em sua defesa, o Prefeito de Bom Jesus do Araguaia informou que conhece plenamente os princípios da publicidade e da transparência, previstos respectivamente na Constituição Federal e na Lei Complementar 101/200.

207. Anexou junto a sua defesa, os documentos referente aos seguintes quadrimestres: a) 1º quadrimestre 2017, com o edital de convocação publicado no Diário Oficial de Contas em 01/09/2017, informando que a data da audiência seria realizado em 12/09/2017, porém não foi enviada ata da audiência nem a lista de presença; b) 2º quadrimestre 2017, com a ata da audiência realizada em 23/11/2017, constando a publicação no Diário Oficial de Contas em 28/11/2017, porém sem a lista de presença nem o edital de convocação.

208. Com relação ao subitem 3.3, o Gestor não apresentou justificava, mas apenas transcreveu trecho do Relatório Técnico Preliminar, item 1.1) do subitem 5.8.2: “Não restou comprovado que a prestação de contas do exercício de 2017 tenha sido elaborada e disponibilizada à população para consulta”.

209. Por fim, informou que, por se tratar do mesmo assunto, os subitens 3.3 e 4.1, das Contas Anuais de 2017, seriam tratados na defesa do apontamento 4.1.

210. Ao analisar os argumentos da defesa, a Equipe de Auditoria concluiu por manter as irregularidades constantes nos subitens 3.2 e 3.3, pois entendeu que no subitem 3.2, os documentos enviados pela defesa não foram suficientes para comprovar a realização de audiências para avaliação das metas dos quadrimestres do ano de 2017.

211. Ainda, mencionou que ao consultar o *site* da Prefeitura Municipal, [www.bomjesusdoaraguaia.mt.gov.br/sic-lei-de-responsabilidade-fiscal/rgf/ano-de-2017](http://www.bomjesusdoaraguaia.mt.gov.br/sic-lei-de-responsabilidade-fiscal/rgf/ano-de-2017), não localizou informações a respeito das metas dos quadrimestres do exercício de 2017.

212. Quanto à análise do subitem 3.3 em conjunto com o subitem 4.1, a SECEX informou que as razões apresentadas foram consideradas improcedentes, pois não foi comprovada a elaboração da prestação de contas,. Por conseguinte, não houve como dar cumprimento ao princípio da transparência pública nos termos do artigo 48, da LRF.

213. A Equipe de Auditoria asseverou, ainda, em que pesem as dificuldades



alegadas pelo Gestor em relação ao início do mandato, ele deveria ter realizado as audiências públicas.

214. O Ministério Público de Contas, por sua vez, coadunou com a SECEX e manifestou-se pela manutenção da irregularidade **DB08, subitens 3.2 e 3.3**, sugerindo que o Legislativo Municipal determine ao Gestor que realize audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

215. Ainda, recomendou que o Poder Legislativo determine ao atual Gestor da Prefeitura Municipal, que disponibilize o acesso das contas apresentadas durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

216. Cabe ressaltar, que nas alegações finais não houve qualquer manifestação a respeito dessa irregularidade por parte do Gestor de Bom Jesus do Araguaia.

217. Pois bem, ao analisar as irregularidades mencionadas, verifico que elas demonstram desrespeito à transparência exigida pela legislação em vigor.

218. O artigo 48, da Lei Complementar 101/2000, traz em seu bojo ações que obrigam o Gestor a zelar pela transparência da gestão fiscal:

**Art. 48.** São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.



§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

219. Assim, cabe aos Prefeitos e demais Chefes de Poderes e aos titulares desses órgãos buscarem os meios para fazer uma administração mais transparente, prestando contas à sociedade de forma mais efetiva, mediante a publicação tempestiva de informações sobre a sua gestão.

220. Constato nos autos, não apenas o desrespeito às determinações contidas no artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também para com a população local, que ficou impedida de exercer o controle das ações desenvolvidas pela Prefeitura.

221. Dessa maneira, é notório que restou prejudicada a ação de fiscalização deste Tribunal de Contas, uma vez que a ausência de informações prejudica a análise das contas.

222. A respeito desse tema, este Tribunal já se manifestou quanto à obrigação e respeito ao princípio da transparência:

## **21) TRANSPARÊNCIA**

21.1) Transparência. Portal eletrônico. Acesso a informações.

A mera criação de Portal de Transparência não garante por si só o cumprimento das normas de transparência e de acesso do cidadão às informações pertinentes à gestão pública, impostas na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), sendo necessária a efetiva exposição, divulgação e disponibilização dos atos praticados pela Administração para a consulta de toda sociedade, a fim de garantir o pleno controle social.” (Representação de Natureza Interna. Relator: João Batista Camargo. Acórdão nº 1/2016- SC. Julgado em 02/03/2016. Publicado no



DOC/TCE-MT em 11/03/2016. Processo nº 6.003-8/2015).

223. Dentre os mecanismos de controle fiscal inseridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se a Audiência Pública de Avaliação de Metas Fiscais, que, em termos gerais, volta-se à avaliação da receita, despesa e dívidas da Administração, com vistas a aferir o alcance das metas fiscais traçadas pelo Executivo, que uma vez planejadas devem, em regra, ser cumpridas.

224. Ressalto que a audiência pública de metas fiscais é mecanismo legal decorrente do princípio da publicidade e do Regime Democrático de Direito, visando, sem dúvidas, a trazer ao conhecimento da sociedade a forma como o Poder Executivo está gerindo o dinheiro público.

225. Essa audiência pública deve ser realizada quadrimestralmente, nos meses de maio, setembro e fevereiro, nos termos do que prescreve o artigo 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

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

[...]

**§ 4º** Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no [§1º do art. 166 da Constituição](#) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

226. Entendo, ainda, que o fato do ex-Gestor não realizar audiências públicas e não disponibilizar às contas públicas à população reflete uma postura de irresponsabilidade constitucional por parte desse governante, que com essa postura fomenta severamente o ciclo de inefetividade da cidadania participativa.

227. Sendo assim, em consonância com a opinião Técnica e Ministerial, entendo configurada a irregularidade classificada como **DB08 (subitens 3.2 e 3.3)**, razão pela qual recomendo ao Chefe do Poder Executivo que promova a publicação da convocação das



audiências para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre; disponibilize as contas do Chefe do Poder Executivo municipal na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, bem como sejam devidamente elaborados e disponibilizados no portal da Prefeitura.

228. Destaco que, conforme tese acolhida por deliberação plenária nas Contas de Governo do Estado, referente ao exercício de 2017, autos 81710/2018, as recomendações exaradas por este Tribunal de Contas devem ser direcionadas ao Chefe do Poder Executivo e não ao Poder Legislativo, a fim de conferir máxima efetividade ao artigo 284- A, VI, do RITCE-MT, que impõe dever às partes e a todos aqueles que participam de processo, junto a este Tribunal de Contas, de cumprir suas recomendações.

**4) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS GRAVE.** Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

4.1) Não encaminhou a prestação de contas nos termos da legislação, prejudicando a análise técnica e a consequente emissão do parecer prévio por este TCE/MT. - Tópico - 5.8.5. Prestação de Contas Anuais de Governo.

229. Conforme o Relatório Técnico Preliminar, o ex-Gestor não encaminhou a prestação de contas **nos termos da legislação**, prejudicando a análise técnica e a consequente emissão de Parecer Prévio por este Tribunal.

230. Cabe mencionar, que o Relatório Técnico Preliminar foi elaborado com base **apenas nas informações das cargas mensais enviadas, fora do prazo**, ao Sistema APLIC.

231. Em sua defesa, o ex-Prefeito Municipal confirmou que ainda não havia enviado as Contas Anuais referentes ao exercício de 2017, a este Tribunal, pois o setor contábil do Município atrasou todo o processo de fechamento do balanço por motivo de caso fortuito.



232. Segundo o ex-Gestor, esse caso fortuito foi ocasionado pelo afastamento do Contador da Prefeitura por licença de saúde, onde, este adoeceu e apresentou repetidos atestados médicos sequencialmente, sendo afastado de suas funções por quase 1 ano, conforme documentação anexada em sua defesa.

233. Em seguida, o Gestor trouxe a definição de caso fortuito e os termos do artigo 393, do Código Civil, sob alegação de que o "devedor" não pode ser responsabilizado pelas consequências advindas de casos fortuitos.

234. Afirmou, ainda, que nunca teve a intenção de postergar o envio dos documentos obrigatórios, e que não houve má-fé, ilicitude ou omissão, tendo em vista que com os informes e documentos enviados foi possível analisar as Contas de Governo de 2017, sanando qualquer irregularidade.

235. Por fim, mencionou os princípios basilares da administração pública, entre eles razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, e transcreveu trechos do Parecer do Ministério Público de Contas emitido sobre as Contas Anuais de 2010 do Município de Santa Cruz do Xingu, e trecho da decisão deste Tribunal de Contas, no julgamento das Contas Anuais de Gestão do ano de 2009 do Município de Alto Araguaia (Processo 81671/2010), que julgou regulares com recomendações e determinações legais, quanto ao atraso no envio dos documentos para o Tribunal de Contas.

236. Ao analisar os argumentos da defesa, a Equipe de Auditoria concluiu por manter a irregularidade, pois verificou que o ex-Gestor não demonstrou esforço em suprir a ausência do Contador que ficou afastado durante todo o ano de 2017.

237. Assim, a SECEX entendeu que não houve por parte do ex-Gestor ações que comprovassem esforços para solucionar o "caso fortuito", considerando a gravidade da situação de saúde do Contador e a relevância dos registros contábeis.

238. Sendo assim, não procede a afirmativa do ex-Gestor de que, com os informes e documentos enviados, foi possível analisar as Contas de Governo de 2017, pois de acordo com a análise dos dados enviados para o Sistema APLIC, não ofereceram informações suficientes para regularizar os apontamentos, que poderiam ser



comprovadas com os anexos e balanços que compõem as Contas de Governo enviadas pelo Executivo, em consonância com veracidade das informações encaminhadas ao Sistema APLIC deste Tribunal.

239. A SECEX informou, ainda, que até o momento a Prefeitura de Bom Jesus do Araguaia não providenciou as Contas de 2017, o que evidenciou um descaso do Gestor com as prestações de contas.

240. Por fim, mencionou que a ausência do Contador, por motivo de doença durante todo ano de 2017, não constitui justificativa para não envio da prestação de contas aos Órgãos de Controle.

241. O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se pela manutenção da irregularidade **MB02** e opinou por recomendar, ao Poder Executivo, para que obedeça aos mandamentos legais insculpidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como, as orientações e disposições normativas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, de modo a concretizar o exercício do controle externo por este Órgão.

242. Ademais, concluiu que o ex-Gestor, ao confirmar o não envio da prestação de contas nos termos legais, demonstrou violação à Resolução Normativa 36/2012, do TCE-MT. Assim, deveria ter providenciado a substituição do servidor afastado por motivo de licença saúde, administrando melhor a sua gestão.

243. Cabe ressaltar, que nas alegações finais não houve qualquer manifestação a respeito dessa irregularidade por parte do Prefeito de Bom Jesus do Araguaia.

244. Pois bem. Conforme estabelecido na norma regimental, as Prefeituras possuem o dever de transmitir eletronicamente as suas contas e, de acordo com as regras do Sistema APLIC, essas informações devem ser detalhadas no *leiaute* das tabelas do Sistema, obedecendo os prazos legais, sob pena de sanções.

245. O Tribunal de Contas do Estado possui a missão institucional de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade. Os Gestores públicos, por sua vez, devem contribuir para aumentar a confiança sobre a forma como



são geridos os recursos colocados à sua disposição. Logo, se afigura imprescindível que se disponibilize, em tempo hábil, os documentos referentes à prestação de contas, prevista constitucionalmente.

246. Ademais, a Administração Pública é obrigada a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros, bem como as normas aplicáveis, tendo em vista a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e de seus órgãos componentes, conforme preconiza o artigo 70 da Constituição Federal.

**Art. 70** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**Parágrafo único:** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

247. No mesmo sentido, dispõe o artigo 209, § 1º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

**Art. 209:** As contas anuais do Prefeito e da Mesa da Câmara ficarão, durante sessenta dias, a partir do dia quinze de fevereiro, à disposição na própria Prefeitura e na Câmara Municipal, após divulgação prevista na Lei Orgânica Municipal, de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da Lei.

**§ 1º** As contas serão remetidas ao Tribunal de Contas do Estado, pelos responsáveis dos respectivos Poderes, no dia seguinte ao término do prazo, com o questionamento que houver, para emissão do parecer prévio.

248. Dessa forma, prestar contas não é uma opção do Gestor, e sim uma obrigação legal, cuja finalidade precípua reside na concretização do princípio da transparência no âmbito da Administração Pública.

249. **No presente caso, o prazo legal para envio da prestação de contas encerrou em 16/04/18, e o Município até o momento não apresentou a prestação de contas do exercício de 2017, conforme informação retirada do Sistema APLIC, mas**



## apenas as cargas mensais intempestivas:

Origem	Peças de Planejamento	Prazo Regimental **	Prazo Prorrogado *	Prazo Individual	Data do 1º Envio	Situação
APLIC-Cidadão	Peças de planejamento	15/01/2017	16/01/2017		14/01/2017	NO PRAZO
	Carga Inicial	10/03/2017	30/04/2017		21/05/2017	FORADO PRAZO
	Janeiro	31/03/2017	10/05/2017		22/07/2017	FORADO PRAZO
	Fevereiro	15/04/2017	20/05/2017		08/09/2017	FORADO PRAZO
	Março	30/04/2017	31/05/2017		14/09/2017	FORADO PRAZO
	Abril	31/05/2017	15/06/2017		06/10/2017	FORADO PRAZO
	Mai	30/06/2017	30/06/2017		20/10/2017	FORADO PRAZO
	Junho	31/07/2017	31/07/2017		13/11/2017	FORADO PRAZO
	Julho	31/08/2017	31/08/2017		23/11/2017	FORADO PRAZO
	Agosto	30/09/2017	02/10/2017		19/12/2017	FORADO PRAZO
	Setembro	31/10/2017	31/10/2017		10/01/2018	FORADO PRAZO
	Outubro	30/11/2017	30/11/2017		17/01/2018	FORADO PRAZO
	Novembro	31/12/2017	02/01/2018		04/05/2018	FORADO PRAZO
	Dezembro	15/02/2018	19/03/2018		29/06/2018	FORADO PRAZO
	Contas de Governo	16/03/2018	16/04/2018			FORADO PRAZO
	Contas Especiais - LDO	31/12/2016	02/01/2017		03/02/2017	FORADO PRAZO
	Contas Especiais - LOA	15/01/2017	16/01/2017		03/02/2017	FORADO PRAZO

250. Tal constatação evidencia o descumprimento da Resolução Normativa 36/2012 e do artigo 209, da Constituição Estadual de Mato Grosso, que determinam, respectivamente, a remessa da prestação de contas, exclusivamente por via eletrônica, e o prazo para encaminhamento a este Tribunal.

251. Diante da flagrante intempestividade, **mantenho o apontamento**, em total concordância com a Equipe Técnica e com o Ministério Público de Contas, com a **recomendação ao Chefe do Executivo** Municipal que observe com atenção o prazo de envio da prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT.

252. Esgotada a análise da irregularidade remanescente, passo a analisar os dados das Contas de Governo apresentadas.

253. Como primeiro ponto digno de destaque, cito a ocorrência de **déficit na execução orçamentária** no valor de **R\$ 693.654,97**, diagnosticado a partir da comparação entre os valores concernentes às Receitas Arrecadas de R\$ 22.168.112,71 e às Despesas Realizadas de R\$ 22.861.767,68.

254. **No tocante à Receita Consolidada**, inclusive a Intraorçamentária, para o exercício de 2017, o valor total previsto no orçamento foi de **R\$ 19.929.912,09**, sendo arrecadado o montante de **R\$ 22.168.112,71**, conforme revela o quadro 3.1, da Origem de Recursos da Receita, que trata do Resultado da Arrecadação Orçamentária.



255. Desse total, **R\$ 1.773.057,09** corresponderam à arrecadação da Receita Tributária Própria, conforme consta no quadro da série histórica das receitas orçamentárias do Município, **o qual revelou crescimento na arrecadação no período de 2017**, em relação ao exercício de 2016, que foi no montante de R\$ 1.622.072,62.

256. Outro ponto digno de destaque, refere-se à relação entre a Receita Própria do Município e o total de receitas arrecadadas, pois ao descontar a contribuição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), esta atingiu o percentual de **7,99%**.

257. Quanto ao quociente de disponibilidade financeira, constato que para cada **R\$ 1,00** inscrito em restos a pagar (processados e não processados), há **R\$ 0,037** para cobertura. Mesmo se desconsiderarmos os valores de restos a pagar não processados, o quociente de disponibilidade financeira vai a **R\$ 0,17**. Desse modo, persiste a situação de indisponibilidade financeira do Município.

258. No que tange aos investimentos na área da **educação**, constato um **aumento na aplicação de recursos**, uma vez que, enquanto no exercício de 2016 o percentual aplicado foi de **24,26%** da receita base, em **2017** este percentual alcançou **30,34%**.

259. Também, em relação aos recursos do **FUNDEB**, constato um **aumento da aplicação destes**, que passaram de **60,84%** em **2016**, para **84,52%** em **2017**, o que revela que em ambos os aspectos restou assegurado o limite estabelecido na legislação pertinente.

260. Quanto à avaliação das políticas públicas na área da **educação**, destaco que, no período de 2017, o Município de Bom Jesus do Araguaia apresentou uma pontuação de **6,2**.

261. A respeito do tema, ressalto que os resultados apresentados foram obtidos por meio da avaliação do desempenho de um conjunto de dez indicadores, os quais se encontram inseridos no painel de acompanhamento, análise e controle da atuação do governo municipal nessa área de atuação.



262. Os valores obtidos em cada indicador são comparados à média do Brasil e classificados em índices, os quais são calculados a partir dos escores de desempenho de cada um dos indicadores.

263. Examinando os índices do município de Bom Jesus do Araguaia, percebo que a avaliação das políticas públicas realizada na área da educação, no exercício de 2017, superou a média brasileira em 5 itens, quais sejam: a) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016); b) Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); c) Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); d) Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016); e) Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016).

264. Por outro lado, 2 não foram avaliados, e esteve abaixo da média nacional em 3: a) taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º aos 9º ano EF (2016); b) proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2016); c) proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (português 4º série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2016).

265. Em relação ao ano anterior houve uma melhora significativa, exceto em 2 itens avaliados: a) taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos) (2016); b) taxa de reprovação – rede municipal – até a 4ª série/5º ano EF (2016).

266. Essa situação revela que cabe, ao Chefe do Executivo, justificar a queda do resultado do indicador relacionado à média Brasil e ao ano anterior, visando ao aperfeiçoamento das políticas públicas de educação.

267. No tocante aos investimentos destinados à área da **saúde**, constato que as exigências constitucionais foram atendidas e que houve um aumento na aplicação de recursos, uma vez que, enquanto, no exercício de 2016, o percentual aplicado foi de **22,76%** da receita base, em 2017 este percentual alcançou **26,09%**.

268. Avaliando os indicadores das políticas públicas na área da saúde, realizadas no exercício de 2017, o município de **Bom Jesus do Araguaia**, dos 10 indicadores avaliados, superou a média brasileira em 4 itens, quais sejam: a) Taxa de Mortalidade por



Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular (2015); b) Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016); c) Incidência de Tuberculose todas as formas (2016); d) Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2016).

269. Porém, esteve abaixo da média nacional em 6 itens da avaliação: a) taxa de mortalidade Neonatal Precoce (2015); b) taxa de mortalidade infantil (2015); c) proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2015); d) taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); e) taxa de detecção de hanseníase (2016); f) taxa de incidência de dengue (2016).

270. Em relação ao ano anterior houve uma pequena melhora, exceto em 3 tens: a) taxa de mortalidade Neonatal Precoce (2015); b) razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária (2016); c) taxa de incidência de dengue (2016).

271. Desse modo, entendo necessário expedir **recomendação ao Gestor** para que analise esses Indicadores e adote medidas que visem melhorá-los, refletindo, assim, em melhoria na qualidade nas políticas públicas de saúde.

272. Destaco que, conforme tese acolhida por deliberação plenária nas Contas de Governo do Estado, referentes ao exercício de 2017, autos 81710/2018, as recomendações exaradas por este Tribunal de Contas devem ser direcionadas ao Chefe do Poder Executivo e não ao Poder Legislativo, a fim de conferir máxima efetividade ao artigo 284- A, VI, do RITCE-MT, que impõe o dever às partes e a todos aqueles que participam de processo, junto a este Tribunal de Contas, de cumprir suas recomendações.

273. Portanto, em sede de Contas de Governo, que tem como parte o Chefe do Poder Executivo, as recomendações visando ao aperfeiçoamento das políticas públicas devem ser a ele direcionadas e, em consonância com a natureza opinativa do Parecer Prévio, deve-se dar ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.

274. Pois bem.



275. Avaliando a Gestão Fiscal do Município de **Bom Jesus do Araguaia**, por meio do índice de **Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso (IGFM-TCE-MT)**<sup>1</sup>, denoto uma piora no *ranking* em comparação ao exercício anterior, passando da **132ª** colocação para a **135ª** posição, atingindo um IGFM Geral inferior ao ano anterior.

276. Sobre este aspecto, destaco que os valores dos índices do indicador de cada município variam entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1 melhor é a gestão fiscal do município em análise, tendo como base a classificação estipulada por conceitos a partir do resultado desta avaliação, quais sejam: **A** (superior a 0,8 pontos), **B** (entre 0,6 e 0,8 pontos), **C** (entre 0,4 e 0,6 pontos), **D** (inferior a 0,4 pontos)<sup>2</sup>.

277. Posto isto, verifico que, no exercício de 2017, a gestão do município de Bom Jesus do Araguaia alcançou o conceito **D (Gestão Crítica)**, pois o seu resultado correspondeu a **0,29**.

278. Com efeito, é sabido que este Tribunal, por imposição constitucional, em relação às Contas de Governo municipal, emite apenas Parecer Prévio que possui cunho opinativo, cabendo ao Poder Legislativo efetuar o respectivo julgamento.

279. Desse modo, entendo imprescindível que o Legislativo, perante os dados colhidos por este Tribunal de Contas, avalie rigorosamente o governo municipal, exigindo melhorias, especialmente em relação às áreas da saúde e educação, já que tratam de temas sensíveis ao povo brasileiro.

280. Ademais, é certo que a função precípua do Poder Legislativo se assenta na fiscalização dos atos do Poder Executivo, como estabelecido no artigo 31 da Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>.

281. Tal raciocínio, inclusive, encontra amparo na doutrina, conforme ensinamentos preconizados por José Afonso Silva<sup>4</sup>:

1 O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso (IGFM-TCE/MT) é uma ferramenta que permite mensurar a qualidade da gestão pública dos municípios de Mato Grosso, subsidiados pelos dados recebidos por meio do Sistema Auditoria Pública Informatizada de Contas - APLIC.

2 Classificação estipulada no Anexo Único da Resolução Normativa TCE/MT nº 29/2014.

3 Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

4 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. p. 646-7.



**A atividade fiscalizadora da Câmara efetiva-se mediante** vários mecanismos, tais como pedidos de informações aos Prefeitos, convocação de auxiliares diretos deste, investigação mediante comissão especial de inquérito, **tomada e julgamento das contas do Prefeito (...)**. (Grifei).

282. Dessarte, como representantes do povo e agentes políticos, os vereadores devem tomar postura ativa, levando ao conhecimento do Prefeito os anseios da população, os problemas do Município e a cobrança de melhorias dos resultados das políticas públicas, inclusive, em razão dos resultados expostos anteriormente.

283. No que tange à análise dos **limites constitucionais e infraconstitucionais**, constato o levantamento dos seguintes dados:

284. **a)** Quanto aos **Gastos com pessoal**, tem-se a destinação do equivalente a **60,69%** da Receita Corrente Líquida (RCL), estando em **desconformidade** ao limite máximo de 54% previsto no artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

285. **b)** Para as ações e serviços públicos de **saúde**, denoto a destinação de **26,09%**<sup>5</sup> da arrecadação de impostos, em observância ao disposto no art. 77, III do ADCT da Constituição Federal de 1988;

286. **c)** Na manutenção e desenvolvimento do **ensino**, destinou-se a quantia correspondente a **30,34%**<sup>6</sup> da receita legalmente prevista, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988;

287. **d)** Quanto aos recursos do **FUNDEB**, tem-se a destinação de **84,52%**<sup>7</sup> da respectiva receita do fundo na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, em cumprimento ao estabelecido na legislação vigente.

288. **e)** Os repasses efetuados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo corresponderam a **6,98%**<sup>8</sup> da receita legalmente prevista, observando assim, o limite autorizado pelo artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

289. Como se verifica, a gestão do Município respeitou os limites constitucionais

<sup>5</sup> Doc.133007/2018, fl. 26

<sup>6</sup> Doc.133007/2018, fl. 23

<sup>7</sup> Doc.133007/2018, fl. 24

<sup>8</sup> Doc.133007/2018, fl. 34



relacionados aos investimentos nas áreas de Saúde, Educação, FUNDEB e repasses ao Legislativo.

290. Porém, **não foram respeitados os limites constitucionais referentes a gastos com pessoal**, assim, contribuindo para emissão de **Parecer Prévio contrário** das Contas ora analisadas.

291. Ressalto que, as circunstâncias destes autos, apesar de abrangerem a **omissão do ex-Gestor na prestação de contas dos demonstrativos contábeis do Município (MB02, de natureza grave), são distintas dos fatos que fomentaram a tese constante do Voto-vista do Conselheiro Luiz Henrique Lima**, acolhida por deliberação plenária nas Contas de Governo do Município de Acorizal, exercício de 2017, autos 17.394-0/2018, uma vez que no caso do Município de Bom Jesus do Araguaia, pela análise das cargas mensais, foi possível constatar outras duas irregularidades gravíssimas (**AA04 e DA02**) que, por si só, justificam a emissão de **Parecer Prévio Contrário**.

292. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial **5.310/2018**, subscrito pelo Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps e, com fundamento nos artigos 31, 71 e 75 da Constituição Federal, nos artigos 206 e 210 da Constituição Estadual, no artigo 26 da Lei Complementar 269/2007 e no artigo 29, I da Resolução Normativa TCE-MT 14 de 2007, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO A APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO ARAGUAIA**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Senhor JOEL FERREIRA**.

293. **Voto ainda**, no sentido de recomendar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que:

294. **a) a adoção de medidas para aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas na área da educação e saúde**, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores:



**a.1) na educação**, em especial, com relação à: a) taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º aos 9º ano EF (2016); b) proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2016); c) proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (português 4º série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2016), que apresentaram, neste exercício, um desempenho inferior ao da média Brasil. E referente ao desempenho inferior ao ano anterior nos indicadores: a) taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos) (2016); b) taxa de reprovação – rede municipal – até a 4ª série/5º ano EF (2016).

**a.2) na saúde**, em especial, com relação à: a) taxa de mortalidade Neonatal Precoce (2015); b) taxa de mortalidade infantil (2015); c) proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2015); d) taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); e) taxa de detecção de hanseníase (2016); f) taxa de incidência de dengue (2016), que apresentaram, neste exercício, um desempenho inferior a média Brasil. E referente ao desempenho inferior ao ano anterior nos indicadores: a) taxa de mortalidade Neonatal Precoce (2015); b) razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária (2016); c) taxa de incidência de dengue (2016).

295. **b) faça** constar explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices;

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



297. **d) encaminhe** o plano de providências para melhorar a posição dos indicadores da área da Saúde e da Educação, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas;

298. **e) respeite** o percentual de limite de gastos com pessoal do Poder Executivo e gasto total do Pessoal do Município, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;

299. **f) obedeça** aos mandamentos legais insculpidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como, as orientações e disposições normativas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, enviando tempestivamente a prestação de contas do Município;

300. **g) realize** audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, conforme determina o artigo 9º, § 4º, da LRF; e

301. **h) observe** o artigo 49, da LRF, quanto a disponibilizar o acesso das contas apresentadas durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições sociais.

302. A presente manifestação se baseia, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, com fulcro no artigo 176, §3º do RITCE-MT.

303. Assim, submeto à apreciação deste egrégio Tribunal Pleno, a anexa Minuta de Parecer Prévio, para que, após a respectiva votação, seja convertida em Parecer Prévio.

304. É como voto.

Cuiabá, 14 de dezembro de 2018.

(assinatura digital)

**Jaqueline Jacobsen Marques**

Conselheira Interina

Relatora

(Portaria 125/2017, DOC 1199, de 15/09/2017)