



PROCESSO Nº : 17.649-4/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE COLNIZA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL- EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : ESVANDIR ANTONIO MENDES (01/01/2017 A 15/12/2017)
CELSO LEITE GARCIA (18/12/2017 A 31/12/2017)
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 5.219/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE COLNIZA. INOBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO E DO MUNICÍPIO. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEM A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS EFETIVAS. MANUTENÇÃO DE ÍNDICES BAIXOS DOS RESULTADOS RELATIVOS À SAÚDE E EDUCAÇÃO. FALECIMENTO DO GESTOR AO FINAL DO EXERCÍCIO. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO ÀS CONTAS APRESENTADAS PELO ANTIGO GESTOR E FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO ATUAL GESTOR, COM SUGESTÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal Colniza** referentes ao exercício de 2017, sob a gestão do **Sr. Esvandir Antônio Mendes** (01/01/2017 a 15/12/2017) e do **Sr. Celso Leite Garcia** (18/12/2017 a 31/12/2017).



2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal; 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 a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Consta do **relatório técnico preliminar**¹ que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em atendimento à Ordem de Serviço nº 5.709/2018, e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

5. A Secretaria de Controle Externo competente apresentou o referido relatório preliminar de auditoria, por meio do qual constatou a existência das seguintes irregularidades:

ESVANDIR ANTONIO MENDES - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 02/01/2017 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) Os gastos com pessoal da Prefeitura Municipal de Colniza ultrapassaram o limite de 54% permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

2) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02. 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) Houve ocorrência de déficit de execução orçamentária, pois as despesas empenhadas foram superiores as receitas realizadas, contrariando o art. 9º da Lei 101/2000. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

¹ Doc. Digital nº 106581/2018.



6. Ato seguinte, a equipe apresentou relatório complementar, por meio do doc. digital nº 116251/2018, do qual consta a informação de que o Sr. Esvandir Antônio Mendes foi assassinado em **15/12/2017**. Em razão disso a equipe sugere a citação do Sr. Celso Leite Garcia, gestor que tomou posse no dia **18/12/2017**.

7. Devidamente citado, o atual gestor apresentou manifestação mediante o Ofício nº 279/2018².

8. Após a análise dos argumentos do defendente, a equipe técnica, em **relatório técnico conclusivo**³, opinou pela **manutenção das irregularidades** previamente apontadas, contudo, afastou a responsabilidade do Sr. Celso Leite Garcia, considerando a impossibilidade de culpá-lo pelas irregularidades detectadas em razão do seu curto período de gestão (18 a 31 de dezembro).

9. Por meio do **Despacho** do doc. Digital nº 163384/2018, o Conselheiro Relator verificou que o Município de Colniza realizou despesas referentes à prestação de serviços médicos, destacando as despesas com as empresas Clínica Médica J D Pereira EPP; Clínica Médica e Pediátrica Alvarenga Eireli; Evelin Olivert Berft; Mário Nunes – EPP; e Neiwton Alves Rodrigues – ME, as quais não foram computadas na base de cálculo do percentual da despesa de pessoal, conforme previsto no §1º do art. 18, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. Reencaminhados os autos à unidade instrutiva, esta consignou, em novo **relatório técnico complementar**⁴, que as despesas questionadas deveriam de fato constar da base de cálculo das despesas com pessoal, o que não foi realizado em razão de que os respectivos empenhos foram realizados em dotação equivocada, pois, embora se refiram à contratação temporária de pessoal, foram empenhadas na Dotação 3.3.90.39.XX, não tendo sido, por isso, incluídas no total expresso na linha referente ao item “1.1.4. Contratação Temporária (3.X.XX.04.XX)” do “Quadro 9.5 – Gastos com Pessoal Detalhado” do Relatório Preliminar das Contas Anuais de Gestão

² Doc. digital nº 128911/2018.

³ Doc. Digital nº 199355/2018.

⁴ Doc. Digital nº 208376/2018.



do Município de Colniza.

11. Assim sendo, a equipe técnica realizou a alteração dos percentuais alcançados pelo Município quanto aos limites legais de pessoal e, por conseguinte, modificou a redação apenas da irregularidade **AA04** para fazer constar o seguinte:

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 nº 101/2000)

1.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Colniza, no valor de R\$ 34.155.116,75, correspondendo ao percentual de 59,79% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 57.124.472,59). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;

1.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Colniza, no valor de R\$ 35.493.320,72, correspondendo ao percentual de 62,13% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 57.124.472,59). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.

12. Em razão da renovação dos apontamentos supra, foi determinada nova citação do gestor, o qual apresentou **defesa** por meio do Ofício nº 383/2018⁵.

13. Após a análise dos argumentos do defendente, a equipe técnica, em **relatório técnico conclusivo**⁶, opinou pelo saneamento apenas da irregularidade tratada no subitem 1.2.

14. Oportunizada ao gestor a apresentação de **alegações finais**, este manifestou-se oportunamente mediante o doc. digital nº 176494/2018.

15. Após, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

⁵ Doc. Digital nº 224812/2018.

⁶ Doc. Digital nº 233012/2018.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Mérito

16. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

17. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

18. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

19. A Resolução Normativa nº 10/2008 estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu art. 5º, § 1º, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- 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

20. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.

21. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

22. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

23. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, 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, da Resolução Normativa nº 10/2008). São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

24. No caso vertente, entende-se que as Contas Anuais de Governo do Município de Colniza relativas ao exercício de 2017 devem ser apreciadas de forma distinta para cada gestor, merecendo a emissão de **parecer prévio CONTRÁRIO à aprovação** referente ao período de administração do Sr. Esvandir Antônio Mendes



(01/01/2017 a 15/12/2017) e pela emissão de parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das contas apresentadas pelo Sr. Celso Leite Garcia (18/12/2017 a 31/12/2017).

25. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.2 Das irregularidades analisadas

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 nº 101/2000)
1.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Colniza, no valor de R\$ 34.155.116,75, correspondendo ao percentual de 59,79% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 57.124.472,59). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;
1.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Colniza, no valor de R\$ 35.493.320,72, correspondendo ao percentual de 62,13% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 57.124.472,59). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.

26. Por ocasião do **relatório técnico preliminar**, a **equipe de auditoria** identificou que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 32.547.006,12 (trinta e dois milhões, quinhentos e quarenta e sete mil e seis reais e doze centavos), correspondente a 56,96% da receita corrente líquida do ente, o que ofenderia o limite específico estabelecido no art. 20, III, b da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.1**).

27. Observou-se, ainda, que os gastos totais de pessoal no Município suplantaram o limite máximo da esfera municipal, fixado em 60% da Receita Corrente Líquida e estabelecido pelo art. 19, III, da mesma lei (**subitem 1.2**).

28. Conforme relatado, em cumprimento ao despacho do Conselheiro Relator, a equipe verificou que não haviam sido contabilizados valores na base de cálculo do percentual da despesa com pessoal de contratações de plantões e serviços médicos caracterizadores de substituição de mão de obra de servidor efetivo, assim elencados (fl. 02 do doc. digital nº 208376/2018):



Tabela 2.1: Despesas liquidadas – Contratação Temporária

Data	Empenho nº	Credor	Descrição	Dotação	Valor Liquidado	Valor IRRF
17/01/17	169/2017	Neiuton Alves Rodrigues - ME	Plantões médicos	3.3.90.39.50	46.988,00	0,00
07/02/17	623/2017	Neiuton Alves Rodrigues - ME	Plantões médicos	3.3.90.39.50	6.980,00	0,00
03/01/17	8/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões médicos	3.3.90.39.50	33.888,00	508,32
09/01/17	38/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	71.540,00	1.091,34
08/02/17	625/2017	Mário Nunes – EPP	Serviços médicos	3.3.90.39.50	27.000,00	405,00
08/02/17	626/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões médicos	3.3.90.39.50	24.212,00	363,18
09/02/17	628/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	71.228,00	886,52
09/03/17	1076/2017	Mário Nunes – EPP	Serviços médicos	3.3.90.39.50	71.540,00	699,36
09/05/17	1820/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	71.540,00	873,32
01/08/17	2149/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	76.480,00	917,76
31/07/17	2850/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	68.376,00	820,51
01/08/17	2861/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	71.540,00	891,60
14/09/17	3151/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	123.980,00	658,08
11/10/17	3380/2017	Mário Nunes – EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	125.684,00	0,00
03/01/17	9/2017	Clínica Médica J D Pereira EPP	Plantões médicos	3.3.90.39.50	24.200,00	363,00
31/01/17	496/2017	Clínica Médica J D Pereira EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	54.230,00	598,50
01/02/17	547/2017	Clínica Médica J D Pereira EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	74.000,00	997,20
10/05/17	1841/2017	Clínica Médica J D Pereira EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	80.100,00	961,20
01/08/17	2150/2017	Clínica Médica J D Pereira EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	71.300,00	956,88
31/07/17	2849/2017	Clínica Médica J D Pereira EPP	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	85.300,00	783,60
05/12/17	3793/2017	Clínica Médica e Pediátrica Alvarenga Eireli	Plantões médicos	3.3.90.39.50	74.800,00	0,00
31/01/17	495/2017	Evelin Olivert Berft	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	130.000,00	0,00
30/05/17	2141/2017	Evelin Olivert Berft	Plantões e serviços médicos	3.3.90.39.50	156.000,00	0,00
Total					1.620.886,00	12.775,37

Fonte: Sistema Aplic > Informes Mensais > Despesas > Empenhos

29. Desta feita, a unidade instrutiva procedeu à atualização dos Quadros 3.2 (RCL), 9.1, 9.3, 9.4 e 9.5 do Anexo 9 – Pessoal, de forma a contemplar as despesas que até o momento não haviam sido incluídas nos cálculos de gastos com pessoal:



Quadro 3.2 – Receita Corrente Líquida (RCL) - ATUALIZADO

Receitas	Total (R\$)
Total de Receitas Correntes	68.399.763,92
(-) Deduções da Receita Corrente	15.720,40
= Total de receitas correntes - deduções	68.384.043,52
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	1.455.848,17
(-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários	0,00
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	5.983.795,86
(-) Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	852.195,88
(-) Dedução Receita de Aplicação Financeira do RPPS – (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017)	2.967.731,02
(=) RCL	57.124.472,59

Quadro 9.1 – Gastos com Pessoal, Poderes Executivo e Legislativo (arts. 18 a 22 da LRF) - ATUALIZADO

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RP NÃO PROCESSADOS (b)
1. DESPESA BRUTA COM PESSOAL	37.621.877,31	0,00
1.1. Pessoal Ativo	35.573.723,51	0,00
1.2. Pessoal Inativo e Pensionista	427.267,80	0,00
1.3. Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§1º do art. 18 da LRF)	1.620.886,00	0,00
2. DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§1º do art. 19 da LRF)	1.276.360,71	0,00
2.1. Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	510.978,63	0,00
2.2. Decorrentes de Decisão Judicial	0,00	0,00
2.3. Despesas de Exercícios Anteriores CONSOLIDADO	8.495,42	0,00
2.4. Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	756.886,66	0,00
2.5. Outras Deduções Lançadas pela Equipe	0,00	0,00
3. DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	36.345.516,60	0,00
4. DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (Antes da Dedução do IRRF)	36.345.516,60	
5. Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	852.195,88	
6. DTP (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	35.493.320,72	



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

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	34.155.118,75	57.124.472,59	59,79%
Legislativo	1.338.203,97	57.124.472,59	2,34%

Quadro 9.4 – Apuração do cumprimento do limite legal – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - ATUALIZADO

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR (R\$)
1. DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)	35.493.320,72
2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	57.124.472,59
3. % DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP SOBRE A RCL	62,13%
LIMITE MÁXIMO (Inciso III do art. 20 da LRF)	60%
LIMITE PRUDENCIAL (Parágrafo único do art. 22 da LRF)	57%



Quadro 9.5 – Gastos com Pessoal Detalhado - ATUALIZADO

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS CONSOLIDADAS (últimos 12 meses)		EXECUTIVO (últimos 12 meses)		LEGISLATIVO (últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RP NÃO PROCESSADOS	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RP NÃO PROCESSADOS	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RP NÃO PROCESSADOS
1. DESPESA BRUTA COM PESSOAL	37.621.877,31	0,00	36.193.695,71	0,00	1.428.181,60	0,00
1.1. Pessoal Ativo	35.573.723,51	0,00	34.145.541,91	0,00	1.428.181,60	0,00
1.1.1. Vencimento e Vantagens Fixas	18.559.889,80	0,00	17.361.084,36	0,00	1.198.805,44	0,00
1.1.2. Obrigações Trabalhistas	4.472.362,93	0,00	4.251.482,19	0,00	220.880,74	0,00
1.1.3. Ressarcimento com Pessoal Requisitado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.1.4. Contratação Temporária	9.891.082,74	0,00	9.891.082,74	0,00	0,00	0,00
1.1.5. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.1.6. Depósitos Compulsórios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.1.7. Sentenças Judiciais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.1.8. Despesas de Exercícios Anteriores	8.495,42	0,00	0,00	0,00	8.495,42	0,00
1.1.9. Indenizações Trabalhistas	510.978,63	0,00	510.978,63	0,00	0,00	0,00
1.1.10. Valor Acrescido pela Equipe	2.130.913,99	0,00	2.130.913,99	0,00	0,00	0,00
1.2. Pessoal Inativo e Pensionista	427.267,80	0,00	427.267,80	0,00	0,00	0,00
1.2.1. Aposentadoria e Reformas	271.042,02	0,00	271.042,02	0,00	0,00	0,00
1.2.2. Pensões	156.225,78	0,00	156.225,78	0,00	0,00	0,00
1.2.3. Benefícios Previdenciários	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.4. Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.5. Valor Acrescido pela Equipe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3. Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§1º do art. 18 da LRF)	1.620.886,00	0,00	1.620.886,00	0,00	0,00	0,00
2. DESPESAS NAO COMPUTADAS	1.276.360,71	0,00	1.267.865,29	0,00	8.495,42	0,00
2.1. Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	510.978,63	0,00	510.978,63	0,00	0,00	0,00
2.2. Decorrentes de Decisão Judicial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.3. Despesas de Exercícios Anteriores CONSOLIDADO	8.495,42	0,00	0,00	0,00	8.495,42	0,00
2.4. Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	756.886,66	0,00	756.886,66	0,00	0,00	0,00
2.4.1. Aposentadorias e Reformas – Somente RPPS	271.042,02	0,00	271.042,02	0,00	0,00	0,00
2.4.2. Pensões – Somente RPPS	156.225,78	0,00	156.225,78	0,00	0,00	0,00
2.4.3. Benefícios Previdenciários – Somente RPPS	329.618,86	0,00	329.618,86	0,00	0,00	0,00
2.4.4. Salário Família – Somente RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.5. Outras Deduções Lançadas pela Equipe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	36.345.516,60	0,00	34.925.830,42	0,00	1.419.686,18	0,00
1. DESPESA BRUTA COM PESSOAL	37.621.877,31	0,00	36.193.695,71	0,00	1.428.181,60	0,00
DTP (Antes da Dedução do IRRF)	36.345.516,60		34.925.830,42		1.419.686,18	
3. Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	852.195,88		770.713,67		81.482,21	
DTP (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	35.493.320,72		34.155.116,75		1.338.203,97	



30. Com a atualização das tabelas, a equipe verificou que os gastos com Pessoal do Poder Executivo haviam somado R\$ 34.155.116,75 (trinta e quatro milhões, cento e cinquenta e cinco mil cento e dezesseis reais e setenta e cinco centavos), o que corresponde a 57,09% da Receita Corrente Líquida do Município, e ultrapassaria o limite previsto no art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 1.1).

31. Ademais, verificou que o despesa total com pessoal teria totalizado R\$ 35.493.320,72 (trinta e cinco milhões, quatrocentos e noventa e três mil trezentos e vinte reais e setenta e dois centavos), o que corresponde a **60,15%** da Receita Corrente Líquida, e violaria o art. 19, III da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.2**).

32. A primeira peça de **defesa** apresentada sustenta que deverão ser excluídas do cálculo das despesas com pessoal algumas que possuem caráter indenizatório, no total de R\$ 1.386.188,83 (um milhão, trezentos e oitenta e seis mil cento e oitenta e oito reais e oitenta e três centavos), tais como as decorrentes de indenizações por demissões/rescisões contratuais, contratação de pessoa jurídica para prestação serviços médicos e pagamentos de plantões médicos, no montante de:

1. - Licença Premio, no valor de R\$ 263.012,03; Dif. Licença Prêmio, no valor de R\$ 2. 1.006,11; Licença Prêmio Rescisão, no valor de R\$ 48.122,39;

3. - Férias Indenizadas, no valor de R\$ 34.665,43; 1/3 Férias Vencidas, no valor de R\$ 9.017,92; Férias Proporcionalis, no valor de R\$ 207.054,78; 13º Salários Proporcionalis, no valor de R\$ 236.287,75; 1/3 de Férias Proporcionalis, no valor de R\$ 323.964,81;

6. - Afastamento por Atestado Médico, no valor de R\$ 195.184,37; e

7. - Plantão Extra 12h, no valor de R\$ 56.651,41; Plantão Extra 100%, no valor de R\$ 11.221,83;

33. Aduz que as prestações de serviços médicos são terceirizadas por meio de licitação e que, apesar do entendimento da unidade instrutiva de que devem ser



classificadas como despesas com pessoal,

é de conhecimento de todos a situação da saúde no nosso Estado, e que muito embora o Município devesse ter alguns profissionais no seu quadro de pessoal, os altos valores que estes profissionais cobram, os Municípios não suportam estes valores computados como Gastos com Pessoal.

34. Entende que por se tratarem de empresas contratadas para prestação de serviços médicos, tanto nas clínicas quanto no hospital ou, ainda, nos postos de saúde, via contratos emergenciais ou processos licitatórios, não deveriam caracterizar-se como despesas de pessoal e sim 'Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica'.

35. Apresenta cálculo que entende refletir a realidade dos gastos com pessoal no Município, conforme segue (fl 07 do doc. digital nº 128911/2018):

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR (R\$)
1 - DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)	R\$ 33.885.210,09
2 – DESPESAS EXCLUIDAS DO CÁLCULO (APH).....	R\$ 1.386.188,83
(-) DESPESAS DE PLANTÕES E SOBRE AVISOS.....	R\$ 956.354,00
3 – TOTAL GASTO COM PESSOAL (LIQUIDADO).....	R\$ 31.542.667,26
4 - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL).....	R\$ 57.137.247,96
5 - % da DESP. TOTAL COM PESSOAL DTP sobre a RCL.....	55,20%

36. Após a emissão do relatório técnico complementar com a inclusão de valores com serviços e plantões médicos, a manifestação defensiva reiterou a argumentação anterior e solicitou a revisão dos valores que entende tratar-se de despesas de caráter indenizatório, no montante de R\$ 1.386.188,83 (um milhão, trezentos e oitenta e seis mil cento e oitenta e oito reais e oitenta e três centavos), e salientando o atingimento do percentual acima destacado.

37. Outrossim, considera que a gestão, no exercício de 2018, já vem adotando providências para a diminuição dos gastos com pessoal, conforme demonstrativo dos atuais gastos com pessoal nos últimos 12 meses (setembro/2017 a agosto/2018).



38. Consoante relatado, a unidade instrutiva manteve os apontamentos preliminares no **relatório técnico conclusivo**.

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

40. O Ministério Público de Contas, ao analisar os argumentos e documentos constantes dos autos, coaduna com a equipe de auditoria, isto porque, o limite de gasto com pessoal é medida estatuída pela lei como forma de controlar os gastos públicos e evitar que a máquina administrativa seja utilizada com fins políticos, bem como visa ao gasto racional dos recursos públicos, já que, além de prestar o serviço público, através de seus servidores, o Poder Executivo tem por fito implantar e gerenciar políticas públicas que visem a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

41. Salta aos olhos do *Parquet* de Contas, que a gestão tenta mascarar gastos com pessoal, cujos pagamentos possuem natureza remuneratória, como despesas a título de verbas de caráter indenizatório. Ora, o pagamento de verbas relativas a supostos plantões médicos, conforme mencionado pela Equipe Técnica, possui natureza remuneratória e não indenizatória.

42. Ressalte-se, ainda que o entendimento inaugural acerca do caráter indenizatório dos plantões médicos no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso firmou-se a partir da tese assentada no processo TCE/MT nº 7.464-0/2010, sendo utilizada como paradigma para os demais julgados que enfrentaram o tema.

43. Em consulta ao teor do voto-vista condutor do Acórdão TCE/MT nº 136/2010, constata-se que a caracterização dos plantões médicos como sendo de natureza indenizatória baseou-se nos seguintes argumentos:

Acerca do caráter indenizatório de tais verbas – pagamentos de plantões médicos – impende destacar que no âmbito federal a Lei nº 11.907/09, que entre outros assuntos correlatos disciplina sobre o Adicional por Plantão Hospitalar - ADH, prescreve em seu art. 304 que o adicional por plantão hospitalar 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.

Ao vedar-se legalmente a inclusão desta verba para qualquer fins na remuneração do servidor o legislador atestou o caráter indenizatório dos plantões médicos.

Assim, também preconiza a legislação do SUS, Lei nº 8.269/2004, in litteris:

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.

Também a jurisprudência pátria orienta este entendimento, in litteris:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR ESTADUAL VINCULADO À SECRETARIA DA SAÚDE. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA SOBRE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E HORA PLANTÃO. A base de cálculo da contribuição previdenciária é composta pelas parcelas incorporáveis aos proventos do servidor, não incluídas as verbas de caráter indenizatório e transitório, tais como o adicional de insalubridade e hora plantão. (TJSC - Apelação Cível: AC 566055 SC 2009.056605-5, DJ 14/12/2009)

Por todo exposto, é não apenas legítimo, como também coerente que se promova a exclusão de parcela referente aos pagamentos de plantões médicos prestados no Hospital Municipal do computo de gastos com pessoal (...)" (fundamentação extraída do voto vista exarado pelo Conselheiro Humberto Bosaipo nos autos do processo n. 7.464-0/2010). (grifou-se)

44. Assim, constata-se que o enquadramento do “plantão médico” como sendo uma verba de natureza indenizatória sustentou-se no artigo 304 da Lei Federal nº 11.907/09, no art. 33 da Lei Estadual nº 8.269/2004 e em uma Apelação Civil julgada por uma das turmas do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

45. No que tange ao artigo 304 da Lei Federal nº 11.907/09, primeiramente, é pertinente esclarecer que tal norma dispõe, entre outros assuntos, sobre o Adicional por Plantão Hospitalar – APH no âmbito dos hospitais universitários geridos pelo Ministério da Saúde. Ou seja, trata-se de lei regulamentadora do poder



executivo federal que, a princípio, não se aplicaria às unidades de saúde municipal.

46. Ademais 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”.

47. Todavia, somente a partir do conteúdo normativo acima transcrito não é possível concluir que o Adicional de Plantão Hospitalar possua caráter indenizatório. O dispositivo mencionado revela somente a preocupação do legislador em tentar impedir futuras vinculações do APH para outros fins, como, por exemplo, para eventuais pedidos de incorporações ou de reflexos em décimo terceiro salário e férias.

48. Também, percebe-se que o art. 304 não pode ser aplicado isoladamente, pois existem na referida lei federal outros dispositivos que explicam todo o seu contexto normativo, a exemplo, artigos 301 e 302, os quais deixam claro que o Adicional de Plantão Hospitalar possui caráter de remuneração pela prestação de serviços complementares sob regime de plantão:

Art. 301. Para os efeitos deste Capítulo, cada plantão terá duração mínima de 12 (doze) horas ininterruptas. (Regulamento)

§ 1º O servidor deverá cumprir a **jornada diária de trabalho** a que estiver sujeito em razão do cargo de provimento efetivo que ocupa, independentemente da prestação de serviços de plantão.

§ 2º As atividades de plantão não poderão superar 24 (vinte e quatro) horas por semana.

§ 3º O servidor escalado para cumprir plantão de sobreaviso deverá atender prontamente ao chamado do hospital e, durante o período de espera, **não deverá praticar atividades que o impeçam de comparecer ao serviço** ou retardem o seu comparecimento, quando convocado.

§ 4º O servidor ocupante de cargo de direção e função gratificada em exercício nos hospitais universitários e unidades hospitalares referidas neste Capítulo poderá trabalhar em regime de plantão, de acordo com escala previamente aprovada, fazendo jus ao APH, de acordo com o nível de escolaridade de seu cargo efetivo.

Art. 302. O servidor que prestar atendimento no hospital durante o plantão de sobreaviso receberá o **valor do plantão hospitalar proporcionalmente às horas trabalhadas no hospital**, vedado o pagamento cumulativo. (grifou-se)

49. No que concerne ao julgado consubstanciado na Apelação Civil nº



566055-SC, é importante trazer a íntegra da sua ementa dispositiva:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR ESTADUAL VINCULADO À SECRETARIA DA SAÚDE. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA SOBRE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E HORA PLANTÃO. A base de cálculo da contribuição previdenciária é composta pelas parcelas incorporáveis aos proventos do servidor, não incluídas as verbas de caráter indenizatório e **transitório**, tais como o adicional de insalubridade e **hora plantão**. Contudo, prevendo a Lei Complementar Estadual n. 323/06 a incorporação destas vantagens (art. 18, § 4º e art. 19, § 6º), possível sua incidência na contribuição respectiva. (TJ-SC - AC: 566055 SC 2009.056605-5, Relator: Sônia Maria Schmitz, Data de Julgamento: 14/12/2009, Terceira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de Lages) (grifou-se)

50. Inobstante a redação da citada ementa não ser suficientemente clara e precisa, a partir da sua acurada leitura percebe que o julgado versou exclusivamente sobre a inclusão do adicional de insalubridade e da hora-plantão na base de cálculo de contribuição previdenciária devida ao Regime Próprio de Previdência Social daquela unidade da federação (SC), não prescrevendo, em nenhum momento, que a hora-plantão tem natureza indenizatória.

51. O que a Corte Judicial Catarinense decidiu foi que espécies remuneratórias transitórias, como as horas-plantão, somente sofrerão incidência de contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social se a legislação que definiu a base de cálculo da contribuição a prever expressamente.

52. Nesse contexto, é conveniente elencar outros julgados mais recentes do TJSC que melhor explicam o real entendimento da Corte sobre o tema:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL QUE PRETENDE AFASTAR AS HORAS-PLANTÃO DA BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. VALOR DAS HORAS-PLANTÃO QUE DEVE INTEGRAR A BASE DE CÁLCULO DO CUSTEIO PREVIDENCIÁRIO, POIS TRATA-SE DE VANTAGEM PASSÍVEL DE INCORPORAÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 17, § 6º DA LEI ESTADUAL N. 1.137/1992, COM REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 323/2006. ACERVO PROBATÓRIO QUE REVELA QUE A AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA NÃO ESTÁ A INCLUIR NA BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA AS HORAS EXTRAS E OUTRAS VERBAS QUE NÃO PODEM SER INCLUÍDAS NO SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO. RECURSO DESPROVIDO. "ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - IPREV - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - INCIDÊNCIA SOBRE



O ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E HORA-PLANTÃO - VERBAS REMUNERATÓRIAS PASSÍVEIS DE INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DA APOSENTADORIA - INCIDÊNCIA DEVIDA - PRECEDENTES - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO. "Por se tratarem de verbas remuneratórias, os adicionais de insalubridade e a hora plantão são passíveis de incorporação nos proventos da aposentadoria. Devida, portanto, a consideração dessas verbas no cálculo da contribuição previdenciária. Previsão expressa nos arts. 18, §4º e 19, §6º, da LC 323/2006. (TJSC - apelação cível n. 2009.047473-8, de Lages, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 23/04/2010)". (Apelação Cível n. 2009.066123-8, de Lages, rel. Des. Carlos Adilson Silva, Terceira Câmara de Direito Público, DJe 13.12.2011). (TJSC, Apelação Cível n. 2012.028676-2, da Capital, rel. Des. Nelson Schaefer Martins, j. 25-06-2013).

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - IPREV - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - INCIDÊNCIA SOBRE O ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E HORA-PLANTÃO - VERBAS REMUNERATÓRIAS PASSÍVEIS DE INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DA APOSENTADORIA - INCIDÊNCIA DEVIDA - PRECEDENTES - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO DO RÉU PROVIDO - APELO DA AUTORA PREJUDICADO. "Por se tratarem de verbas remuneratórias, os adicionais de insalubridade e a hora plantão são passíveis de incorporação nos proventos da aposentadoria. Devida, portanto, a consideração dessas verbas no cálculo da contribuição previdenciária. Previsão expressa nos arts. 18, §4º e 19, §6º, da LC 323/2006. (TJSC - apelação cível n. 2009.047473-8, de Lages, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 23/04/2010)". (TJSC, Apelação Cível n. 2009.059718-4, de Lages, rel. Des. Carlos Adilson Silva, j. 13-12-2011).

53. Pelo exposto, constata-se que as premissas que sustentaram a caracterização do "plantão médico" como sendo uma verba de natureza indenizatória, nos autos do processo nº 7.464-0/2010 desta Corte de Contas, encontram-se equivocadas, inconsistentes e em desarmonia com a própria legislação e jurisprudência sobre as quais foram assentadas.

54. Cabe salientar ainda que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 2.206/2007, estabeleceu os seguintes requisitos, dentre outros, para enquadramento de verbas como indenização, a saber:

- a) deve ser instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva prestação de contas;
- b) é específica, ou seja, decorre de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do



agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização;

c) destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração;

d) não poderá abranger outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como, aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio;

e) deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei;

f) não se incorpora ou integra à remuneração, aos subsídios ou proventos para qualquer fim;

g) deverá ser suprimida assim que cessados os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial;

h) a prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei.

55. Portanto, de acordo com esta Corte de Contas, parcelas indenizatórias são aquelas pagas a título de ressarcimento ao empregado, em virtude de danos sofridos, ou ainda, de despesas realizadas para a prestação do trabalho.

56. Deste modo, constata-se que **os plantões médicos não se caracterizam como uma verba de natureza indenizatória**, pois se tratam de uma retribuição pecuniária pela efetiva prestação de um serviço médico, pagas em razão do vínculo estabelecido com o Município e, portanto, consistem em remuneração.

57. Nesse sentido, convém destacar os julgados estampados nos itens 13.51 e 13.88 do Boletim de Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

13.51) Pessoal. Despesa com pessoal (art. 18, LRF). Plantões Médicos.

58. 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 Isaias Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº25.902-0/2015).

13.88) Pessoal. Terceirização de serviços médicos. Substituição de Servidores. Plantões. Inclusão no limite de despesas com pessoal.

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

60. Diante disso, as verbas relativas a pagamentos de plantões médicos devem ser incluídas no cálculos das despesas de gastos com pessoal.

61. No que tange às licenças-prêmio e férias vencidas indenizadas, é importante observar nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (6ª edição), as despesas que não devem ser consideradas para efeito do limite de gasto com pessoal são as seguintes:

- a) indenizações por demissão e com Programas de Incentivos à demissão voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) aquelas decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92– Despesas de Exercícios Anteriores;
- d) despesa com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, aqueles provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente



arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como superávit financeiro.

62. Assim, segundo 7ª edição do Manual supramencionado, a despesa decorrente de pagamento de licença-prêmio e férias vencidas somente deverá ser considerada espécie indenizatória quando “em função da perda da condição de servidor ou empregado”, caso o servidor esteja em exercício, o pagamento por férias vencidas é espécie remuneratória, senão vejamos:

Para fins de dedução da despesa bruta, **a indenização por férias e por licença prêmio não gozadas somente será considerada espécie indenizatória em caso de demissão** e será registrada no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas e será incluída em Pessoal Ativo para posterior exclusão em “Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária”.

A despesa decorrente de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas para servidores em exercício é espécie remuneratória, devendo integrar a despesa com Pessoal Ativo e ser registrada no **elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil**, pois tem caráter remuneratório e permanente, não podendo, **dessa forma, ser deduzida.** (grifou-se)

63. Vejamos o que entendimento prevalecente desta Corte de Contas:

Resolução de Consulta TCE-MT nº 53/2010

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

64. No caso em apreço, restou claro que a defesa não trouxe aos autos documentos que demonstrem e comprovem que os pagamentos supramencionados foram efetuados a título de indenizações por férias e licença prêmio, decorrentes de demissões.

65. Destaque-se, conforme evidenciado no primeiro relatório técnico conclusivo (doc. Digital nº 199355/2018, fls. 5), que foram excluídas do cálculo dos gastos com pessoal o montante de R\$ 510.978,63 (quinhentos e dez mil novecentos e setenta e oito reais e sessenta e três centavos), referente ao pagamento de “Indenizações Trabalhistas (3.X.XX.94.XX)”, sendo que, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, os pagamentos realizados a título de indenizações por férias e licença prêmio devem ser registrados nesse



elemento de despesa.

66. Entretanto, mesmo com os ajustes supramencionados, verifica-se que o limite máximo de gastos com o pessoal do Poder Executivo ultrapassou o percentual de 54% previsto no art. 20, III, b da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma **que o Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade AA.04, referente ao subitem 1.1.**

67. Observa-se, ademais, que o limite total de gastos com pessoal do Município também não observou o percentual máximo previsto no art. 19, III da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 60%, de modo que, cabendo **a manifestação do Parquet de Contas pela manutenção do subitem 1.2 da irregularidade.**

68. Por outro lado, há nos autos a informação de que o Sr. Esvandir Antônio Mendes foi assassinado em 18/12/2017, ou seja, no fim do exercício de 2017.

69. Assim, como o ex-gestor foi responsável pela quase totalidade das despesas de pessoal realizadas no exercício, não havendo tempo hábil ao atual gestor a adoção de medidas efetivas para a readequação do limite, entende-se, por medida de razoabilidade, que **a irregularidade de natureza gravíssima não pode ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do atual gestor.**

70. Contudo, como a irregularidade é imanente à gestão, exsurge aconselhável que o Tribunal de Contas sugira ao Poder Legislativo Municipal que **determine** ao Poder Executivo a observância dos limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, adotando-se as medidas previstas no art. 169 da Constituição Federal.

2) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02. 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) Houve ocorrência de déficit de execução orçamentária, pois as despesas empenhadas foram superiores as receitas realizadas, contrariando o art. 9º da Lei 101/2000. - Tópico - 5.2.3. Resultado da



Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

71. Segundo consta do **relatório técnico preliminar**, houve ocorrência de déficit de execução orçamentária, pois as despesas empenhadas foram superiores as receitas realizadas, contrariando o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para ilustrar o apontamento, a equipe apresentou quadro comparativo das receitas e despesas consolidadas mês a mês, como se vê (fl. 16 do doc. digital nº 106581/2018):

RECEITAS E DESPESAS ACUMULADAS NÃO CONSOLIDADAS¹

MÊS	RECEITAS (R\$)	DESPESAS (R\$)
Janeiro	4.082.348,20	7.226.333,45
Fevereiro	8.321.580,24	13.255.522,11
Março	12.249.990,51	19.953.570,16
Abril	16.659.964,93	27.167.983,12
Maiο	21.752.311,82	34.721.366,36
Junho	26.018.747,00	39.028.029,71
Julho	31.659.443,91	44.830.254,81
Agosto	36.947.265,22	49.607.181,97
Setembro	41.468.717,65	52.326.377,43
Outubro	45.581.384,15	54.102.478,24
Novembro	50.363.942,14	56.504.999,09
Dezembro	59.791.775,67	60.357.383,86

Fonte: Sistema Aplic. ¹ Refere-se apenas a receitas e despesas do Poder Executivo, pois a ocorrência do déficit foi ocasionado pelas despesas do Poder Executivo.

72. A defesa alega que a ex-Gestor tomou providências, como limitação de empenhos, o que não surtiu muito efeito esperava-se uma melhor arrecadação. Segundo o gestor, houve déficit orçamentário, mas foram realizadas despesas dentro do total autorizado.

73. Acrescenta que outro ponto a ser considerado são os valores empenhados referentes a convênios, sendo que os mesmos tiveram suplementações aprovadas por leis específicas na Câmara Municipal, sendo que os recursos já estavam nas respectivas contas, esperando a entrega do produto para liquidação e posterior pagamento.



74. Salienta que se for levado em consideração o superávit do exercício anterior (R\$ 4.238.716,43) haverá um superávit de R\$ 3.673.108,24 (três milhões, seiscentos e setenta e três mil cento e oito reais e vinte e quatro centavos).

75. No **relatório técnico conclusivo**, a unidade instrutiva salientou, com relação aos convênios, que a defesa não procede, tendo em vista que as receitas destes convênios foram arrecadadas e contabilizadas como receitas orçamentárias, independente de sua previsão no orçamento, e as despesas, devidamente autorizadas em lei, foram empenhadas, sendo que os recursos desses convênios foram comprometidos quando do empenho das despesas correspondentes. Portanto, finaliza, as receitas desses convênios já tiveram destinação específica não se constituindo como fonte recursos para cobertura de déficit.

76. Salienta a equipe que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação da Fonte 24 – Transferências de Convênios – Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social), no total de R\$ 2.292.133,50 (dois milhões, duzentos e noventa e dois mil, cento e trinta e três reais e cinquenta centavos), quando, na realidade, houve um déficit de arrecadação nesta Fonte no total de R\$ 503.774,05 (quinhentos e três mil, setecentos e setenta e quatro reais e cinco centavos), portanto, sem a existência de recursos financeiros para a cobertura desses créditos adicionais abertos.

77. A unidade instrutiva ainda destaca que:

Analisando o histórico das despesas empenhadas mês a mês durante o exercício de 2017, conforme consulta ao Sistema Aplic “Informes Mensais/Despesas/Despesa Orçamentária, constata-se que nos meses de janeiro (R\$ 7.226.333;45), fevereiro (R\$ 6.029.188;66), março (R\$ 6.698.048;05), abril (R\$ 7.214.412;96), maio (R\$ 7.553.383;24) e julho (R\$ 5.802.225;10), dentro do período da administração do ex-prefeito Municipal Sr. Esvandir Antônio Mendes, falecido em 15/12/2017, as despesas empenhadas ficaram bem acima da arrecadação média mensal de R\$ 4.993.584,85, o que demonstra a falta de acompanhamento e de planejamento na realização da despesa concomitante com a arrecadação da receita orçamentária, que, em consequência, resultou em déficit de execução orçamentária de R\$ 779.574,27 - despesas empenhadas superiores as receitas realizadas.

Durante a administração do Sr. Celso Leite Garcia, período de 18 até



31/12/2017, foram empenhadas despesas no montante de R\$ 2.666.414,01, correspondendo a 69,21% do total empenhado no mês de dezembro R\$ 3.852.384,77.

Do total das despesas empenhadas entre 18 a 31/12/2017 (R\$ 2.666.414,01), o montante de R\$ 2.298.279,43 refere-se a Gastos com Pessoal, correspondendo a 86,19% deste total.

Do exposto, conclui-se:

1) que o déficit de execução orçamentária ocorrido em 2017 foi devido a falta de controle/planejamento da execução orçamentária durante o período da administração do Sr. Esvandir Antônio Mendes (01/01/2017 a 15/12/2017);

2) o Sr. Celso Leite Garcia (período de 18 a 31/12/2017), mesmo sendo notificado para se manifestar a respeito das irregularidades apontadas no Relatório Técnico não deve ser responsabilizado, e que esta responsabilização deveria ser imputada ao Sr. Esvandir Antônio Mendes caso não tivesse falecido (falecimento ocorrido em 15/12/2017).

78. As **alegações finais** apenas repisaram os argumentos apresentados em defesa.

79. **Com razão a equipe de auditoria.**

80. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) preceitua uma rígida regra de contingenciamento em caso de realização insuficiente de receitas, constante de seu art. 9º, a saber:

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.

1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)



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.

5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

81. Verifica-se que apesar de a defesa ter sustentado a realização de limitação de empenhos, na prática observa-se que, se de fato ocorrida, não apresentou efetividade, pois no caso em apreço restou configurado o déficit de execução orçamentária.

82. No que tange à alegação de que seria possível utilizar o superávit financeiro do exercício anterior para cobertura do déficit de execução orçamentária do exercício atual, há jurisprudência remansosa desta Corte no sentido de que o superávit financeiro do exercício anterior não pode ser utilizado como compensação de déficit de execução orçamentária se não for utilizado como fonte de recurso financeiro para abertura de créditos adicionais, como se vê (julgados extraídos do Boletim de Jurisprudência TCE/MT):

3.2) Contabilidade. Economia orçamentária. Déficit e execução orçamentária.

A existência de economia orçamentária, resultante da diferença entre a despesa autorizada e a despesa realizada (empenhada), indicando um gasto menor que o previsto, porém maior que a receita arrecadada, não exclui a irregularidade caracterizada por déficit da execução orçamentária (diferença negativa entre a receita orçamentária arrecadada e a despesa orçamentária executada). (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Parecer Prévio nº 141/2014 -TP. Julgado em 02/12/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/12/2014. Processo nº 7.663-5/2014).

3.6) Contabilidade. Superávit financeiro de exercício anterior. Compensação de déficit de execução orçamentária.

O valor do superávit financeiro do exercício anterior, não utilizado como fonte de recurso financeiro para abertura de créditos adicionais por meio de autorização legislativa, não pode compensar o déficit de execução orçamentária do exercício corrente, nem representa fator atenuante ou excludente da irregularidade caracterizada por esse déficit. (Contas Anu-



ais de Governo. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Parecer Prévio nº 141/2014-TP. Julgado em 02/12/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/12/2014. Processo nº 7.663-5/2014).

83. Nada obstante, verifica-se que a irregularidade, conquanto persista, deveria ser atribuída à gestão do Sr. Esvandir Antônio Mendes, já que o déficit de execução orçamentária ocorrido em 2017 foi devido exclusivamente à falta de controle/planejamento da execução orçamentária durante o período de sua administração.

84. Portanto, assim como no apontamento precedente, entende-se que não houve tempo hábil ao atual Prefeito para a adoção de medidas efetivas para o contingenciamento das despesas durante o exercício de 2017, o que, por medida de razoabilidade, **não pode ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do atual gestor.**

85. Noutro passo, o Ministério Público de Contas sugere que o Tribunal de Contas **recomende** ao Poder Legislativo Municipal determine ao Poder Executivo que realize o efetivo controle sobre a arrecadação de receitas e a realização de despesas, promovendo limitação de empenhos oportuna de maneira a evitar déficits orçamentários de execução.

2.3. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

86. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2014/2017) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 4669/2013	Lei Municipal nº 662/2016	Lei Municipal nº 668/2016



87. Conforme consta no **relatório técnico preliminar**, a Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 67.000.000,00 (sessenta e sete milhões de reais), dos quais, R\$ 11.310.000,00 (onze milhões trezentos e dez mil reais) foram destinados ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.

88. No decorrer da execução orçamentária, entretanto, em razão da abertura de créditos adicionais e anulações de dotações, o Orçamento Final passou a ser de R\$ 70.347.827,26 (setenta milhões, trezentos e quarenta e sete mil oitocentos e vinte e sete reais e vinte e seis centavos).

89. O laudo de auditoria informa ainda a inexistência de abertura de créditos adicionais ilimitados, e que referidos créditos foram abertos com prévia autorização legislativa, por decreto do executivo.

2.3.1. Da execução orçamentária

90. Com relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 0,990	
Receita prevista atualizada (exceto intra orçamentária): R\$64.836.300,00	Receita arrecadada (exceto intra orçamentária): R\$ 64.215.354,86

Quociente de execução de despesa – 0,730	
Despesa autorizada atualizada: R\$ 68.423.874,94	Despesa realizada: R\$ 61.625.387,28

91. Os resultados indicam que a receita arrecadada foi **menor** que a receita prevista, ocorrendo **déficit de arrecadação**. Por outro lado, a despesa realizada foi **menor** do que a autorizada, acarretando economia orçamentária.

92. Por fim, temos o quociente da execução orçamentária, que é o



seguinte:

Quociente de resultado da execução de orçamentária – 0,987	
Despesa Orçamentária Arrecadada Ajustada: R\$ 59.923.018,17	Despesa Orçamentária Empenhada Ajustada: R\$ 60.702.592,44

93. Destas informações extrai-se a existência de **déficit orçamentário de execução**, conforme já tratado na análise da irregularidade **DA02**.

2.3.2. Dos restos a pagar

94. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 3.739.080,06 (três milhões, setecentos e trinta e nove mil e oitenta reais e seis centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 63.549.248,32 (sessenta e três milhões, quinhentos e quarenta e nove mil duzentos e quarenta e oito reais e trinta e dois centavos).

95. Destas informações decorre que **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, R\$ 0,058 foram inscritos em restos a pagar**.

96. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), este foi de 1,345 demonstrando que, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,345 de disponibilidade financeira.

2.3.3. Dívida Pública

97. O art. 3º, inc. II, da Resolução 40/2001, do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida (RCL).

98. Já o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, define que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida.



99. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) é zero, indicando cumprimento do limite previsto no art. 3º, inc. II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro respeitou o limite máximo de 16% da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

100. Denota-se, ainda, que houve dispêndios da dívida pública no exercício analisado no montante de R\$ 48.994,81 (quarenta e oito mil novecentos e noventa e quatro reais e oitenta e um centavos), relativos a despesas realizadas com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

101. Denota-se que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e 43/2001, ambas do Senado Federal.

2.3.4. Limites constitucionais e legais

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

103. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	48,17%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	26,42%



Aplicação com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	67,50%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	59,79%

104. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Saúde e Educação.

105. Entretanto, conforme já tratado nos autos, constata-se que a gestão superou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, em afronta aos art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando a irregularidade **AA.04**.

2.4. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

106. 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 contido no subitem 4.1.4.1 de seu relatório preliminar.

107. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 70.347.827,26 (setenta milhões, trezentos e quarenta e sete mil oitocentos e vinte e sete reais e vinte e seis centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 63.549.248,32 (sessenta e três milhões, quinhentos e quarenta e nove mil duzentos e quarenta e oito reais e trinta e dois centavos), o que corresponde a **90,33%** da previsão orçamentária.

2.5. Avaliação das Políticas Públicas

2.5.1. Educação

108. Acerca das políticas públicas voltadas à educação e dos respectivos indicadores, o corpo técnico aduz que o município esteve **melhor que a média nacional em 05 (cinco) de 10 (dez) itens avaliados em 2017**. Tais dados resultaram no **escore**



5,0, o mesmo alcançado no exercício anterior.

109. Em 2017, **destacou-se negativamente** a Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016), 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 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), Proporção de Escolas com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil - 2016 e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (português 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil - 2016, **os mesmos indicadores avaliados negativamente nas contas anuais do exercício de 2016.**

110. Portanto, em face dos maus resultados apresentados repetidamente pelo Município na área da educação quanto aos referidos indicadores, deve ser expedida recomendação ao gestor, pelo Poder Legislativo Municipal, para a adoção de providências necessárias ao aperfeiçoamento das políticas públicas no setor, em especial, voltadas à melhora dos índices desfavoráveis apontados pela unidade técnica.

111. Visando a melhoria dos referidos resultados, deve ser expedida recomendação ao gestor para que adote as providências necessárias ao aperfeiçoamento das políticas públicas no setor da educação, priorizando àqueles índices que ficaram abaixo da média nacional e que pioraram em relação ao exercício de 2016.

2.5.2. Saúde

112. Analisando-se as informações apresentadas, nota-se que apenas **03 (três) dos 10 (dez) índices avaliados atingiram os valores desejáveis**, calculados a partir de fontes oficiais (Datusus, Secretaria Estadual de Saúde e IBGE).

113. Em 2017, **destacou-se negativamente:** 1) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015); 2) Taxa de Mortalidade Infantil (2015); 3) Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015); 4) Taxa de detecção de



Hanseníase; 5) Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016); 6) Taxa de Incidência de Dengue ano 2016, e 7) Cobertura – Imunizações Pentavalente – 2016.

114. Assim, nesses indicadores que o escore foi 0 (zero) ou que pioraram em relação ao exercício anterior, o município precisa adotar políticas para melhorar esses índices e, conseqüentemente, a melhorar a qualidade de vida da população.

115. Importante frisar que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas.

116. Denota-se, portanto, não obstante o cumprimento dos limites legais de recursos aplicados na educação e saúde, que os resultados em tais áreas precisam ser melhorados, fazendo-se necessário o aperfeiçoamento dos indicadores avaliados cujos índices de resultados demonstraram-se destoantes da média nacional

117. É preciso que o projeto proposto seja factível, ou seja, possível de ser desenvolvido, e efetivamente concluído com êxito. Apresentar um planejamento apenas para cumprir formalidades, como é o caso dos autos, certamente não resultará em mudanças concretas.

118. Assim, justamente a partir do conhecimento da realidade e das expectativas de saúde e educação da população, que se torna possível a fixação das linhas prioritárias que devem se desenvolver e consolidar-se.

119. Neste contexto, tem-se que as políticas públicas de saúde e educação deveriam contribuir de forma efetiva na melhoria do bem estar e qualidade de vida das pessoas.

120. Assim sendo, visando a melhoria dos referidos resultados nas áreas da saúde e educação, devem ser expedidas **recomendações ao gestor para a adoção de providências necessárias ao aperfeiçoamento das políticas públicas nestes setores.**



2.6. Observância do Princípio da Transparência

121. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram comprovadas a realização das audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA, em desatendimento ao que dispõe o art. 48, parágrafo único da LRF.

122. Apurou-se, também, que o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF. O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF.

123. Vislumbra-se, ademais, que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, conforme o art. 49 da LRF.

124. Já os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados, com a devida publicação nos termos do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

125. No que se refere aos Conselhos Municipais e Conselho Tutelar, observa-se que foram assegurados recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual.

126. Por fim, observou-se que as contas anuais de governo do Município, referentes ao exercício de 2017, foram encaminhadas a este Tribunal de Contas dentro do prazo legal.

2.7. Índice de Gestão Fiscal

127. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGF⁷, cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

⁷ - Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT.



128. O IGF é composto dos seguintes indicadores:

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

129. Os municípios 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)

130. Compulsando os autos, verifica-se que no exercício de **2017** o **Município de Colniza** teve em índice geral de 0,52, marca que o coloca na categoria de **Boa Gestão (nota B)** e em 54º lugar no ranking dos municípios de Mato Grosso.

131. Vislumbra-se que houve melhora na sua posição no ranking desde 2015, passando de 91º (2015) para 79º (2016) e 54º (2017).

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

132. Considerando os fatos expostos nos autos, é de se concluir que o agente político, de maneira geral, foi diligente ao aplicar os recursos na área da educação e saúde obedecendo os percentuais mínimos constitucionais.

133. Contudo, é possível vislumbrar baixa efetividade na aplicação de tais recursos na área da educação, na medida em que os resultados apresentados continuam preocupantes.



134. Nada obstante, na **educação** verificou-se que o Município apresentou resultado inferior à média Brasil nos mesmos indicadores negativos apresentados no exercício de 2016, o que indica a omissão na adoção de medidas eficazes para o incremento de políticas públicas nesta área e melhora da situação já conhecida.

135. De outra parte, em relação aos indicadores da **saúde**, constatou-se que o Município de Colniza ainda apresenta vários indicadores negativos, o que resultou no score 3,0, muito abaixo do desejável.

136. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2016 (Processo nº 84417/2016) esta Corte de Contas publicou o Parecer Prévio nº 32/2017-TP foram emitidas as seguintes recomendações:

1) adote medidas para aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal, por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na **educação**: **a)** Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); **b)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); **c)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); **d)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2015); **e)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2015); **e, f)** Taxa de reprovação – rede municipal – até a 4ª série/5º ano EF (2015); na **saúde**: **a)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); **b)** Taxa de mortalidade infantil (2014); **c)** Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); **d)** Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015); **e)** Taxa de detecção de hanseníase (2015); **f)** Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2015); **g)** Taxa de incidência de dengue (2015); **h)** Cobertura-imunizações: Pentavalente (2015); **e, i)** Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cérebro-vascular (2014); **2)** encaminhe 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; **3)** faça a inclusão das despesas com a terceirização dos serviços médicos em 2016, no total de R\$ 1.755.176,00, lançadas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, no cômputo dos gastos com pessoal, em atendimento ao artigo 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; **4)** observe as vedações previstas no parágrafo único do



artigo 22 da LRF, em razão dos gastos com pessoal terem excedido o total de 95% do limite previsto no artigo 20 da LRF; e, **5)** realize nova publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do 6º bimestre e de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre, considerando a inclusão das despesas com a terceirização dos serviços médicos, no valor correspondente a **R\$ 1.755.176,00**; ato contínuo: realize audiência pública na Câmara Municipal, conforme o artigo 9º, § 4º, da LRF, para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2016.

137. Consoante analisado pela equipe de auditoria, não foram cumpridas as recomendações nº 01, 02, 03 e 04.

138. Há de se destacar que a gestão reincidiu no indevido registro das despesas com a terceirização dos serviços médicos como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, as quais deveriam estar incluídas no cômputo dos gastos com pessoal, em atendimento ao artigo 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

139. Assim, o Ministério Público de Contas entende ser de grande valia 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 e Saúde: O Município precisa melhorar os seguintes indicadores da educação e da saúde.

Na Educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016), 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 4º 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 e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (português 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil – 2016;

Na Saúde: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015); 2) Taxa de Mortalidade Infantil (2015); 3) Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015); 4) Taxa de detecção de Hanseníase; 5) Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016); 6) Taxa de Incidência de Dengue ano 2016, e 7) Cobertura – Imunizações Pentavalente – 2016.

140. Reforça-se aqui a recomendação ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados abaixo da



média nacional e ao seu próprio desempenho com relação ao ano anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino no Município.

141. Pelo exposto, verifica-se que não foram completamente atendidas as recomendações emanadas por este Tribunal tendo alguns dos indicadores apresentado piora em relação ao exercício anterior, ensejando a necessidade de recomendação à Administração no sentido de aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de saúde e educação, comprovando-se as medidas adotadas quando do julgamento das contas de governo relativas ao exercício de 2018.

142. Além da inobservância de parte das recomendações, demonstrou-se a ocorrência de **irregularidades de natureza gravíssima**, apta à reprovação das Contas Anuais do Município de Colniza, referentes ao exercício de 2017, isto porque, **verificou-se a violação de limite constitucional de gastos com pessoal**, em ofensa ao disposto no art. 20, inc. III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, a **ocorrência de déficit de execução orçamentária**, sem a adoção das providências efetivas.

143. Nada obstante, conforme já referendado, é razoável a emissão de parecer prévio favorável a aprovação das contas apresentadas pelo Sr. Celso Leite Garcia, atual gestor, em razão de que as irregularidades foram perpetradas exclusivamente por gestor falecido, não havendo resquício de má conduta por parte do atual gestor, Sr. Celso Leite Garcia, que assumiu a gestão em 18/12/2017.

144. Assim, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal de Colniza, a manifestação deste *Parquet* de Contas encerra-se com o manifestação pelo **parecer CONTRÁRIO à aprovação** das contas de governo relativas à gestão do Sr. Esvandir Antônio Mendes, bem como pelo **parecer FAVORÁVEL à aprovação** das contas apresentadas pelo atual gestor, Sr. Celso Leite Garcia.



3.2. Conclusão

145. 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**:

a) pela emissão de **parecer prévio CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Colniza** referentes ao período de administração do **Sr. Esvandir Antônio Mendes** (01/01/2017 a 15/12/2017) e **pela emissão de parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das contas apresentadas pelo Sr. Celso Leite Garcia** (18/12/2017 a 31/12/2017), 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 TCE/MT nº 10/2008;

b) 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 **determine ao Chefe do Executivo** que:

b.1) **observe** os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, adotando as medidas previstas no art. 169 da Constituição Federal;

b.2) **realize** o efetivo controle sobre a arrecadação de receitas e a realização de despesas, promovendo limitação de empenhos oportuna de maneira a evitar déficits orçamentários de execução;

b.3) **proceda** ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas de **saúde e educação**, 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 ao exercício de 2018, especialmente em relação aos indicadores que se mostraram abaixo da média nacional ou apresentaram piora se comparados ao exercício anterior.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 07 de dezembro de 2018.

(assinatura digital)⁸

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

⁸Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.