



PROCESSO Nº : 17.652-4/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE DENISE
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
GESTORES : ELIANE LINS DA SILVA (01/01/2017 a 13/09/2017)
JOSE ANIBAL ILARIO DOS SANTOS (14/09/2017 a 31/12/2017)
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 5.143/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE DENISE. CONSTATAÇÃO DE 4 (QUATRO) IRREGULARIDADES. IRREGULARIDADE COM A TRANSPARÊNCIA. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Denise**, pertinentes ao exercício de 2017, sob a gestão da **Sra. Eliane Lins da Silva (01/01/2017 a 13/09/2017)** e **Sr. José Anibal Ilário dos Santos (14/09/2017 a 31/12/2017)**.

2. Os autos aportaram no **Ministério Público de Contas** para manifestação acerca da conduta dos Chefes do Poder Executivo, nas suas funções políticas de



planejamento, organização, direção, gestão dos recursos financeiros e controle das políticas públicas de saúde e educação, 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. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.

5. Consta do Relatório Técnico Preliminar¹ que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em cumprimento à Ordem de Serviço nº 7.193/2018, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. Consta, ainda, deste Relatório Técnico Preliminar a análise de 4 (quatro) irregularidades constatadas e assim descritas:

JOSE ANIBAL ILARIO DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
14/09/2017 a 31/12/2017

1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) As contas de gestão referente ao exercício 2017 apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foi colocada à disposição dos cidadãos apenas no órgão técnico responsável pela elaboração, ou seja na prefeitura, e não se comprovou esse procedimento junto à Câmara Municipal, conforme o art. 49 da LRF. - DB08 - Tópico – 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

¹ Documento digital n.º 131771/2018, pág. 5



ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 13/09/2017

JOSE ANIBAL ILARIO DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 14/09/2017 a 31/12/2017

2) 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).

2.1) Gastos com pessoal do Poder Executivo acima do permitido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. - AA04 - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

2.2) Gasto com pessoal acima do limite estabelecido no artigo 19, inciso III, da LRF. - AA04 - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

3) 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).

3.1) Resultado orçamentário deficitário, no valor de R\$ 1.415.901,44, contrariando o princípio do equilíbrio das contas públicas em desconformidade com o § 1º do artigo 1º e o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, combinado com o artigo 169 da Constituição Federal. DA02 - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

4) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

4.1) Houve abertura de créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistente. FB03. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

1. O Conselheiro Relator das Contas Anuais de Governo do exercício de 2017 do Município de Denise, em despacho de 09/08/2018², informou que houve a realização de despesas contratuais de prestação de serviços médicos no valor total de R\$ 979.728,44 (novecentos e setenta e nove mil setecentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos) e que tais despesas não foram computadas no cálculo das despesas com pessoal daquele exercício no Relatório Preliminar, motivo pelo qual não foi observado o disposto no §1º do art. 18, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Assim, determinou o retorno dos autos à Unidade Técnica para manifestação quanto à incidência, ou não, dos valores na base de cálculo do

²Documento Digital n.º 155904/2018



percentual da despesa com pessoal, e se tais contratações caracterizam substituição de mão de obra de servidor efetivo.

3. Após o despacho do Conselheiro, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, a **Sra. Eliane Lins da Silva** foi citada para apresentar defesa³, oportunidade em que apresentou manifestação devidamente instruída com documentos⁴

4. Por sua vez o **Sr. José Anibal Ilário dos Santos**, também foi devidamente citado para apresentar defesa⁵, oportunidade em que apresentou manifestação devidamente instruída com documentos⁶.

5. Atendendo ao despacho do Conselheiro Relator, a Equipe Técnica apresentou relatório técnico complementar⁷ no qual, além de incluir as despesas contratuais de prestação de serviços médicos, no limite de gastos com pessoal, individualizou as condutas dos gestores para fins de imputação da irregularidade AA.04, pelo qual ela ficou reorganizada da seguinte forma:

Responsável: Eliane Lins da Silva

2-A) 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)

2-A.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Denise, no valor de R\$ 10.418.959,76, correspondendo ao percentual de 62,18% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.757.009,67). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;

2-A.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Denise, no valor de R\$ 10.954.326,85, correspondendo ao percentual de 65,37% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.757.009,67). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.

Responsável: José Aníbal Ilário dos Santos

2-B) 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)

2-B.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do

³ Documento digital n.º 119948/2018

⁴ Documento digital n.º 161674/2018

⁵ Documento digital n.º 119551/2018

⁶ Documento digital n.º 180313/2018

⁷ Documento digital n.º 198051/2018



Município de Denise, no valor de R\$ 10.833.777,85, correspondendo ao percentual de 66,00% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.415.254,75). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;
2-B.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Denise, no valor de R\$ 11.368.335,93, correspondendo ao percentual de 69,25% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.415.254,75). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.

6. Em razão da nova imputação, a **Sra. Eliane Lins da Silva** foi citada novamente para apresentar defesa⁸, oportunidade em que apresentou manifestação devidamente instruída com documentos⁹.

7. No mesmo sentido o **Sr. José Anibal Ilário dos Santos**, também foi devidamente citado para apresentar defesa ao relatório técnico complementar¹⁰, oportunidade em que apresentou manifestação devidamente instruída com documentos¹¹.

8. A Secretaria de Controle Externo responsável emitiu, então, seu Relatório Técnico de Defesa¹², por meio do qual pugnou manutenção de todos os apontamentos.

9. Ato seguinte os responsáveis foram instados a apresentar as alegações finais, tendo apresentado-as tempestivamente¹³.

10. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007).

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

⁸ Documento digital n.º 201333/2018

⁹ Documento digital n.º 218034/2018

¹⁰ Documento digital n.º 200714/2018

¹¹ Documento digital n.º 216042/2018

¹² Documento digital nº 229713/2018

¹³ Documentos digitais n.º 235491/2018 e 236703/2018



11. 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.

12. 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.

13. A Resolução Normativa nº 10 de 2008, desta Corte de Contas estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal.

14. Em seu art. 5º, §1º, a referida Resolução 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.

15. 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.



16. 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.

17. 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 Lei Orçamentária Anual, 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.

18. 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.

19. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de Denise, exercício de 2017, **reclamam emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação, porquanto as 4 (quatro) irregularidades constatadas foram capazes de macular as contas apresentadas, ressaltando-se que 2 (duas) delas são consideradas gravíssimas.**

20. 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, possam repercutir na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.1. Das irregularidades detectadas pela Equipe Técnica



21. Consoante exposto nos autos, foram identificadas 4 (quatro) irregularidades cometidas pelos gestores da prefeitura de Denise, durante a gestão de 2017, quais sejam, irregularidades DB.08 (imputada somente ao **Sr. José Anibal Ilário dos Santos**) AA.04, DA.02 e FB.03 (imputadas a **ambos os gestores**), cada qual analisada em tópico próprio, a seguir, na ordem disposta pela equipe técnica.

2.1.1 Da Ausência de transparência nas contas públicas – José Aníbal Ilário Santos

JOSE ANIBAL ILARIO DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 14/09/2017 a 31/12/2017
1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) As contas de gestão referente ao exercício 2017 apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foi colocada à disposição dos cidadãos apenas no órgão técnico responsável pela elaboração, ou seja na prefeitura, e não se comprovou esse procedimento junto à Câmara Municipal, conforme o art. 49 da LRF. - DB08 - Tópico – 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais
1.1) As contas de gestão referente ao exercício 2017 apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foi colocada à disposição dos cidadãos apenas no órgão técnico responsável pela elaboração, ou seja na prefeitura, e não se comprovou esse procedimento junto à Câmara Municipal, conforme o art. 49 da LRF. - DB08 - Tópico – 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

22. Foi pontuado pela Equipe Técnica que, conforme consulta ao Sistema Aplic, foi contatada que as contas de gestão, referente ao exercício 2017, apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foi colocada à disposição dos cidadãos apenas no órgão técnico responsável pela elaboração, ou seja na prefeitura, conforme Edital de Publicação nº 05/2018 do Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios, sem comprovação, entretanto, de que houve publicação junto à Câmara Municipal, conforme o art. 49 da LRF.

23. Em sua **defesa**, o gestor responsável afirmou basicamente que a finalidade do artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal é garantir a transparência na análise dos resultados de governo e que tal finalidade foi atingida com o uso do portal oficial do Município, além da realização de audiências trimestrais, além de outras audiências públicas. Por tudo isso acredita não ter havido prejuízo quanto à garantia de transparência, razão pela qual solicitou o afastamento da irregularidade.

24. A Equipe Técnica, em **relatório técnico de defesa** informou que o próprio gestor confessa a inexistência de disponibilidade das contas junto à Câmara Municipal e que além de disponibilizar as contas para os munícipes na Prefeitura Municipal,



deve o Gestor enviar as contas ao Poder Legislativo para que fiquem disponíveis também na Câmara Municipal a disposição dos cidadãos, a fim de assegurar a maior transparência possível e atender as exigências estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

25. Em sede de **alegações finais** manteve seus argumentos sobre a prudência da gestão quanto a transparência e a ausência de prejuízo no descumprimento relativo da norma do art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

27. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece a **ampla divulgação**, inclusive com a disponibilização das contas, durante todo o exercício, no respectivo **Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração**, como forma de dar transparência à gestão fiscal, conforme art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo **Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração**, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (grifou-se)

28. Portanto, a ampla divulgação deve ocorrer, além dos meios eletrônicos, seja em site próprio ou não (neste último caso, desde que divulgado devidamente o respectivo endereço), consoante preceitua o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e os princípios norteadores da Administração Pública, sem prejuízo do disposto no art. 49 da mesma lei, razão pela qual a mera publicação das contas em Diário Oficial dos Municípios não atende à exigência da ampla divulgação estabelecida pela Lei Complementar 101/2000.

29. No caso concreto não são necessárias maiores elucubrações, uma vez que o gestor não se ateve a demonstrar disponibilização das contas anuais de governo do município de 2017, na Câmara Municipal, tecendo argumentação acerca de questões destoantes do apontamento da unidade técnica.

30. Tampouco a documentação juntada demonstra a disponibilização das contas nos moldes daquilo que é exigido pelo art. 49 da Lei de Responsabilidade



Fiscal.

31. Em sendo assim, o Ministério Público de Contas, em consonância com a equipe de auditoria, **manifesta pela manutenção da irregularidade**, com a **recomendação ao Poder Legislativo que determine ao Chefe do Executivo** que promova a disponibilização das contas durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, consoante disposto no art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.2 Dos gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal– Eliane Lins da Silva

Responsável: Eliane Lins da Silva

2-A) 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)

2-A.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Denise, no valor de R\$ 10.418.959,76, correspondendo ao percentual de 62,18% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.757.009,67). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;

2-A.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Denise, no valor de R\$ 10.954.326,85, correspondendo ao percentual de 65,37% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.757.009,67). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.

32. Sobre o **item 2-A.1)** salienta a Equipe Técnica que foram identificados gastos **com pessoal do poder executivo** acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que totalizaram R\$ 10.418.959,76 (dez milhões, quatrocentos e dezoito mil novecentos e cinquenta e nove reais e setenta e seis centavos), o que é equivalente a 62,18% da Receita Corrente Líquida do Município de Denise, que teria sido de R\$ 16.757.009,67 (dezesesseis milhões, setecentos e cinquenta e sete mil e nove reais e sessenta e sete centavos).

33. Assim, a despesa com gastos com o Pessoal do Executivo violaria o art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

[...]

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)



34. Já no que diz respeito ao **item 2-A.2)** traz-se irregularidade referente ao **gasto total** acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que totalizaram R\$ 10.954.326,85 (dez milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil trezentos e vinte e seis reais e oitenta e cinco centavos), o que é equivalente a 65,37% da Receita Corrente Líquida do Município de Denise que teria sido de R\$ 16.757.009,67 (dezesseis milhões, setecentos e cinquenta e sete mil e nove reais e sessenta e sete centavos), o que afrontaria o limite máximo previsto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo transcrito:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, 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:
[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (grifo nosso)

35. Em sua **primeira manifestação de defesa** (documento digital 161674/2018, a gestora afastada **Sra. Eliane Lins da Silva**, afirmou que na verdade a despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, de janeiro a agosto, ficou na ordem de 52,18%.

36. Para justificar tal número a defesa tenta demonstrar que a dedução do Imposto de Renda de Pessoas Físicas da Receita Corrente Líquida, nos termos da Resolução de Consulta 29/2016, deveria ser feita especificamente durante seu período a frente da administração. Insere Relatórios de Gestão Fiscal de setembro de 2016 a agosto de 2017.

37. Em sua **segunda manifestação de defesa** (documento digital 218034/2018) afirma que a inserção do gasto referente à contratação de serviços médicos, no limites de despesas com pessoal não foi utilizado no julgamento das Contas de Governo relativas ao exercício de 2016, razão pela qual não poderia ser utilizado esse ano, em nome do princípio da segurança jurídica.

38. Ainda com o objetivo de reduzir o montante de gastos realizados, afirmou, também, que, tanto a Lei Federal nº 11.907/09, quanto a Lei estadual nº



8.269/2004, disciplinou o Adicional de Plantão Hospitalar e determinou que tal verba não pode se incorporar ao vencimento em qualquer sentido.

39. Seguiu afirmando que não se pode considerar a contratação de pessoas jurídicas no gasto com pessoal considerando que deve ser reduzido, das despesas com serviços médicos, aqueles prestados pela Associação do Hospital Beneficente de Denise, referentes ao exercício de 2016, que já haviam sido objeto de análise deste Tribunal, razão pela qual requer a exclusão do montante de R\$ 197.315,59, pago a Associação Beneficente Hospital das Clínicas de Denise, e de R\$ 14.100,00, pago a Carlito Oliveira Santos – ME.

40. Argumenta que foram incluídas verbas de caráter indenizatório no total de R\$ 575.911,95 (quinhentos e setenta e cinco mil novecentos e onze reais e noventa e cinco centavos), e solicita que sejam retiradas do cômputo dos gastos com pessoal, nos seguintes termos:

- a) R\$ 218.295,92 (duzentos e dezoito mil duzentos e noventa e cinco reais e noventa e dois centavos) pagos a título de adicional de insalubridade e periculosidade;
- b) R\$ 150.300,08 (cento e cinquenta mil e trezentos reais e oito centavos) pagos a título de licença prêmio indenizada e férias indenizadas;
- c) R\$ 15.358,73 (quinze mil trezentos e cinquenta e oito reais e setenta e três centavos) pagos a título de 1/3 férias indenizadas e 1/3 férias proporcionais;
- d) R\$ 9.376,62 (nove mil trezentos e setenta e seis reais e sessenta e dois centavos) pagos a título de férias em dobro;
- e) R\$ 142.992,74 (cento e quarenta e dois mil novecentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos) pagos a título de 1/3 de férias e 1/3 de férias proporcional;
- f) R\$ 39.587,86 (trinta e nove mil quinhentos e oitenta e sete reais e oitenta e seis centavos) pagos a título de licença maternidade e saúde.

41. Por fim, alega que a Receita Corrente Líquida fora na verdade de R\$ 17.160.713,10 (dezessete milhões, cento e sessenta mil setecentos e treze reais e dez centavos) e ao relacionar tal montante à despesa total com pessoal de R\$ 9.149.492,04 (nove milhões, cento e quarenta e nove mil quatrocentos e noventa e dois reais e quatro centavos), feitas as devidas correções para o período, foi atingido o percentual de 53,32% para o Poder Executivo e de 56,56% incluindo o Poder Legislativo Municipal.



42. Em seu **relatório técnico de defesa**, a equipe técnica, **em relação ao item 2-A.1** se manifestou aduzindo que, no que diz respeito ao adicional de plantões médicos, o artigo 304 da Lei Federal nº 11.907/09 não pode ser interpretado isoladamente, já que os parágrafos do artigo 301 e o artigo 302 deixam claro o caráter de remuneração do referido adicional. Trouxe entendimento similar do Ministério da Saúde e deste Tribunal de Contas.

43. Seguiu afirmando que a defesa não juntou aos autos documentos que comprovem a regularidade da prestação dos serviços pelas contratadas, em especial, acerca da classificação dos gastos, se com pessoal ou não, para que as terceirizações não fossem consideradas nos gastos com pessoal da Prefeitura.

44. Afirma a necessidade de inserção do montante de R\$ 197.315,59 (cento e noventa e sete mil trezentos e quinze reais e cinquenta e nove centavos), pago a Associação Beneficente Hospital das Clínicas de Denise (anexo do Relatório Complementar, já que, para a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, é considerada a somatória dos valores apurados no mês em referência com os dos onze meses imediatamente anteriores, nos termos do § 2º do art. 18 da LRF.

45. Na análise sobre a consideração das verbas indenizatórias afirmou que:

46. Tanto **o adicional de insalubridade quanto o de periculosidade** estão abrangidos no conceito de Despesa Bruta com Pessoal, nos termos do Manual de Demonstrativo Fiscal, 7ª edição, portanto, não merecem acolhimento os argumentos da defesa para este item.

47. Quanto às **férias, licenças prêmio e 1/3 de férias indenizados e férias e 1/3 de férias pagos**, afirmou que o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 7ª edição, aplicado à União, Distrito Federal e Municípios que estabelece que as licenças prêmio e férias indenizadas para servidores em exercício, têm natureza remuneratória.

48. Ainda adotando o Manual de Demonstrativos fiscais, afirma que as despesas pagas a título de **salário maternidade e auxílio doença** devem ser excluídas



do cálculo de despesas com pessoal (fls. 487 e 490, do referido documento).

49. Sobre o último quesito relativo às verbas indenizatórias, afirma que o **Salário Maternidade** é espécie remuneratória de natureza salarial e, como regra geral, deve ser considerado no cômputo da Despesa Total com Pessoal – DTP, mas que, nos casos em que a beneficiária do Salário Maternidade for filiada ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (INSS), a discussão resta 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 art. 18 da LRF, tendo em vista que as despesas correspondentes são contabilizadas/apropriadas naquele regime, razão pela qual realmente deve-se excluir o valor de R\$ 39.587,86 (trinta e nove mil quinhentos e oitenta e sete reais e oitenta e seis centavos) pagos a título de licença maternidade e saúde do gasto com pessoal, conforme requerido pela defendente.

50. Por fim, afirma que a defesa considera que deveria ser aplicada a Receita Corrente Líquida de R\$ 17.160.713,10 (dezessete milhões, cento e sessenta mil setecentos e treze reais e dez centavos), mas que, conforme apontado no Quadro 3.2 – Receita Corrente Líquida, do relatório complementar, já deduzindo o IRRF, por força da Resolução de Consulta nº 29/2016, o valor da Receita Corrente Líquida foi na verdade de R\$ 16.757.009,67 (dezesseis milhões, setecentos e cinquenta e sete mil e nove reais e sessenta e sete centavos) para o período apurado.

51. Sobre o **item 2-A.2**, afirmou que:

“(...) após a análise das razões de defesa realizada no item 2-A.1, concluiu-se que o Poder Executivo do Município de Denise, em 2017, aplicou 62,18% da RCL nas despesas com pessoal, e, considerando o percentual aplicado pelo Poder Legislativo, o Município aplicou 65,37% da RCL, extrapolando o limite previsto no artigo 19, inciso III, da LRF, portanto, fica mantida a irregularidade.”

52. Manteve, portanto, integralmente a irregularidade.

53. Em suas **alegações finais** a defendente empreende todos os seus esforços em tentar provar que a irregularidade AA.04 decorre, única e exclusivamente,



da mudança de postura adotada por este Tribunal de Contas do Estado que, segundo a defesa, somente este ano passou a considerar o gasto referente à contratação de serviços médicos, no limites de despesas com pessoal.

54. 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.

55. Inicialmente cumpre ressaltar que, a gestão da prefeita afastada recebeu a gestão com limite de gastos com pessoal em 50,13%, oriundos do exercício de 2016, conforme quadro elaborado pela equipe de auditoria:

LIMITES COM PESSOAL - LRF					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Limite máximo Fixado - Poder Executivo	54%				
Aplicado - %	49,37%	49,71%	45,18%	50,13%	61,25%

56. Nesse sentido o limite já encontrava-se a 92,83% do máximo permitido pela Lei de Responsabilidade fiscal, o que implicaria para a gestora a responsabilidade imediata de adoção de mecanismos para que não se transpusesse o limite prudencial de 95%, previsto no artigo 22, parágrafo único da referida Lei.

57. Em vez disso a ex-prefeita elevou o limite de gastos de 50,13% para inacreditáveis 62,18%, demonstrando um completo desprezo pelas regras de racionalização previstas com a LRF

58. A defesa da gestora afastada possui basicamente dois pilares: 1- A suposta novidade na inclusão dos gastos relativos à contratação de serviços médicos



terceirizados, inclusive através de pessoas jurídicas, no limite de gastos com pessoal; e 2 – A retirada de valores específicos, ditos “indenizatórios” do montante de gastos.

59. Sobre o primeiro pilar, argumento da exclusão dos limites de gastos, das despesas oriundas dos **pagamentos de serviços médicos**, sejam oriundas de pessoas físicas contratadas, ou empresas especializadas, essencial que se ressalte que não se pode alegar surpresa ou ausência de segurança jurídica em razão do descumprimento de obrigação que consta de Lei.

60. O gestor deve entender que, tanto o Ministério Público, quanto o Tribunal de Contas do Estado fazem análise estrita da situação de cada jurisdicionado e que a referida análise deve ser feita no caso concreto para que não venha a configurar uma clara burla ao sistema de contratação por serviços públicos e a finalidade de fraudar o reconhecimento da atividade médica como atividade essencial permanente a ser prestada pelo Município.

61. O §1º, do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal chega a deixar expressa a necessidade de reconhecimento desse tipo de vínculo, como despesa com pessoal:

Art. 18. Omissis

§ 1º—Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

62. Não resta dúvida, portanto, que os gastos decorrentes de contratação de prestação de serviços médicos, a fim de suprir necessidade permanente de profissionais de saúde, amoldam-se ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal.

63. Se o município não possui servidores médicos concursados, garantido-lhes o respectivo pagamento, não pode querer ver excluído do limite de gastos com pessoal de todo e qualquer pagamento feito a prestador de serviço, já que isso, indiscutivelmente, representa um gasto efetivo para a folha de pessoal do executivo



municipal.

64. O que deve ser analisado é se o referido gasto é feito pelo município, como despesa corrente de custeio do seu pessoal e manutenção dos serviços prestados pelo município, caso em que deverá ser incluído nos limites de gasto com pessoal, ou se o pagamento é feito às custas de outras fontes, a exemplo da celebração de convênio.

65. A gestora afastada chega a solicitar que se afaste o montante de R\$ 693.555,59 (seiscentos e noventa e três mil quinhentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), que seriam decorrentes da contratação do Hospital das Clínicas de Denise, e das microempresas Carlito Oliveira Santos – MA e Lucas David Marque – ME. Ora, a quantidade de serviços prestados, sua natureza, bem como o montante do valor, indicam claramente que a os recursos humanos empregados atuam em substituição, em razão da ausência dos profissionais.

66. Os serviços de prestação de assistência médica são todos de caráter permanente, e até que o responsável consiga concretamente comprova a complementariedade da contratação, todos são exemplos de serviços que nada tem a ver com complementação, mas sim com a base do atendimento médico hospitalar a ser fornecido pelo município, razão pela qual também merece, no presente caso, a aplicação do §1º, do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

67. No que diz respeito ao segundo pilar, qual seja o enquadramento de verbas indenizatórias, 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.

68. Ora, o pagamento de verbas relativas a supostos plantões médicos, conforme mencionado pela Equipe Técnica, possui natureza remuneratória e não indenizatória.

69. Esclarece-se que o valor pago a prestadores de serviços médicos em regime de plantão não se trata, de forma alguma, de verba de cunho indenizatório,



constituindo pura e simples remuneração. Como bem salienta a equipe de auditoria, o próprio conceito de indenização pressupõe uma gasto ou despesa realizado a bem do serviço público, e no caso de plantões médicos esse desfalque não existe. Pelo contrário, o médico recebe a quantia a título de remuneração pelo serviço desempenhado, ou seja, remuneração.

70. 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.

71. 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 seguinte 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 Conselho Humberto Bosaipo nos autos do processo n. 7.464-0/2010).”

72. 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.

73. 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.

74. 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”.

75. 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.

76. Bem como, 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)

77. 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 redonda 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 irreduzibilidade 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.

78. 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.

79. 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.

Resolução de Consulta nº. 05/2011

SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PESSOAL. REMUNERAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE REMUNERAÇÃO, VENCIMENTOS E VENCIMENTO.

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 público, 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 público; 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.(grifou-se)

Acórdão nº 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. (...)** (grifou-se)

80. Nesse sentido, convém destacar os 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.

As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº25.902-0/2015).



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

Os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de 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).

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

82. Quanto às despesas pagas a título de **adicional por insalubridade e adicional de periculosidade**, dispõe a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, que as mesmas possuem natureza remuneratória e devem ser incluídas no cálculo dos gastos com pessoal:

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

1. Despesa Bruta com Pessoal

[...]

Apresenta-se abaixo lista exemplificativa de itens considerados **despesa bruta com pessoal**, com base nas rubricas de gastos da União: (grifamos)

83. Rubrica do Gasto	84. Definição do Gasto
Adicional de Insalubridade	Despesas com remuneração de servidores em atividade em locais insalubres.
Adicional de periculosidade	Despesas com remuneração de servidores que exercem atividades perigosas.

85. No que tange à **licença-prêmio, férias vencidas indenizadas e 1/3 constitucional**, 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.

86. 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, 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)

87. Vejamos o que entendimento vitorioso dessa 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.

88. No caso em apreço, não há discussão sobre a origem dos prestadores de serviço que derem origem aos pagamentos, razão pela qual se considera que as despesas com licença-prêmio e férias vencidas deram-se em relação a servidores em exercício, motivo pelo qual possuem natureza remuneratória e devem ser computados no cálculo de gastos com pessoal.



89. Quanto ao salário-maternidade, a 7ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria de Tesouro Nacional, estabelece que referida verba deve ser computada no cálculo de gastos com pessoal, vejamos:

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

1. Despesa Bruta com Pessoal

[...]

Apresenta-se abaixo lista exemplificativa de itens considerados **despesa bruta com pessoal**, com base nas rubricas de gastos da União: (grifamos)

Rubrica do Gasto	Definição do Gasto
Salário-maternidade	Despesas com salário-maternidade, devido à segurada gestante, durante o período de licença gestante previsto em lei.

90. Ressalte-se que, segundo entendimento do Egrégio Superior de Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial Repetitivo, referido benefício possui natureza remuneratória:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA A CARGO DA EMPRESA. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DISCUSSÃO A RESPEITO DA INCIDÊNCIA OU NÃO SOBRE AS SEGUINTE VERBAS: TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS; SALÁRIO MATERNIDADE; SALÁRIO PATERNIDADE; AVISO PRÉVIO INDENIZADO; IMPORTÂNCIA PAGA NOS QUINZE DIAS QUE ANTECEDEM O AUXÍLIO-DOENÇA.

[...]

1.3 Salário maternidade.

O salário maternidade tem natureza salarial e a transferência do encargo à Previdência Social (pela Lei 6.136/74) não tem o condão de mudar sua natureza. Nos termos do art. 3º da Lei 8.212/91, "a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente". O fato de não haver prestação de trabalho durante o período de afastamento da segurada empregada, associado à circunstância de a maternidade ser amparada por um benefício previdenciário, não autoriza conclusão no sentido de que o valor recebido tenha natureza indenizatória ou compensatória, ou seja, em razão de uma contingência (maternidade), **paga-se à segurada empregada benefício previdenciário correspondente ao seu salário, possuindo a verba evidente natureza salarial**. Não é por outra razão que, atualmente, o art. 28, § 2º, da Lei 8.212/91 dispõe expressamente que o



salário maternidade é considerado salário de contribuição. Nesse contexto, a incidência de contribuição previdenciária sobre o salário maternidade, no Regime Geral da Previdência Social, decorre de expressa previsão legal. [...] (STJ), REsp 1230957/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, 1ª Seção, d.j 26/02/2014, DJe 18/03/2014) (grifamos)

91. Assim, em razão da natureza remuneratória e da previsão contida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o *Parquet* de Contas entende que as despesas pagas a título de salário-maternidade não devem ser excluídas do cálculo de gastos com pessoal.

92. No que toda ao **item 2-A.2**, verifica-se que, no presente caso, é uma decorrência direta da dimensão do extrapolamento do limite de gastos com pessoal do executivo, que, por si só, já ultrapassou o limite de 60% estabelecido pelo art. 19, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

93. Verifica-se, assim que os limites máximos de gastos com o pessoal, tanto do Poder Executivo, quanto total, ultrapassaram substancialmente o percentual de 54% e 60% previstos respectivamente no art. 20, III, b e 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma, que o Ministério Público de Contas opina pela manutenção integral da irregularidade AA.04.

2.1.3 Dos gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – José Aníbal Ilário Santos

Responsável: José Aníbal Ilário dos Santos

2-B) 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).

2-B.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Denise, no valor de R\$ 10.833.777,85, correspondendo ao percentual de 66,00% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.415.254,75). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;

2-B.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Denise, no valor de R\$ 11.368.335,93, correspondendo ao percentual de 69,25% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 16.415.254,75). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.

94. Sobre o **item 2-A.1)** salienta a Equipe Técnica que foram identificados gastos com pessoal do poder executivo acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que totalizaram R\$ 10.833.777,85 (dez milhões, oitocentos e



trinta e três mil setecentos e setenta e sete reais e oitenta e cinco centavos), o que é equivalente a 66,00% da Receita Corrente Líquida do Município de Denise

95. Já no que diz respeito ao **item 2-A.2)** traz-se irregularidade referente ao **gasto total** acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que totalizaram R\$ 11.368.335,93 (onze milhões, trezentos e sessenta e oito mil trezentos e trinta e cinco reais e noventa e três centavos), o que é equivalente a 69,25% da Receita Corrente Líquida do Município de Denise.

96. Em sua **primeira manifestação de defesa**, o atual gestor, **Sr. José Aníbal Ilário dos Santos**, inicia fazendo uma longa explanação sobre os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, para ao final reconhecer que recebeu a prefeitura com limite acima do razoável, buscando responsabilizar a gestão anterior. Também se utilizou dos argumentos sobre necessidade de retirada do cálculo de despesas com pessoal dos valores gastos com despesas de terceiro e verbas indenizatórias.

97. Em sua **segunda manifestação de defesa** o gestor basicamente repetiu os argumentos de sua primeira manifestação, com a inclusão da individualização de valores tidos por indenizatórios, que pretende excluir da base de cálculo, conforme quadro que segue:

Quadro III – Planilha de Exclusões - Defesa		
VERBA	VALOR	COMPROVANTE
(-) DÉCIMO TERCEIRO – RESCISÃO	R\$ 11.623,53	ANEXO II
(-) 1/3 SOBRE FÉRIAS	R\$ 2.534,12	ANEXO II
(-) FÉRIAS PROPORCIONAIS – RESCISÃO	R\$ 15.100,06	ANEXO II
(-) LICENÇA PRÊMIO INDENIZADA/PECUNIA	R\$ 17.042,03	ANEXO II
(-) SALÁRIO MATERNIDADE / AUXÍLIO DOENÇA	R\$ 32.478,40	ANEXO II
(-) PLANTÃO	R\$ 600,00	ANEXO II
(-) INDENIZAÇÕES	R\$ 6.812,46	ANEXO II
MONTANTE A SER EXCLUÍDO	R\$ 86.190,60	

98. Em seu **relatório técnico de defesa**, a equipe técnica, se manifestou aduzindo que, a defesa não juntou aos autos documentos que comprovem a regularidade da prestação dos serviços pelas contratadas, em especial, acerca da classificação dos gastos, se com pessoal ou não.



99. Colacionou ainda fundamentação idêntica àquela já explicitada, quando da análise da irregularidade AA.04 da **Sra. Eliane Lins da Silva**, no tocante à análise individualizada das supostas verbas indenizatórias.

100. Sobre as supostas providências e a responsabilização da gestão anterior, a equipe técnica fez questão de ressaltar que:

“A afirmação de que o defendente adotou providências para reduzir os gastos com pessoal, no exercício de 2017, também não merece prosperar, uma vez que conforme demonstrado no relatório complementar, quando o requerido assumiu a gestão do município, os percentuais de despesas com pessoal já estavam acima dos limites máximos estabelecidos na LRF, no entanto, tais percentuais sofreram aumento significativo até o final do exercício.”

101. Manteve, portanto, integralmente a irregularidade.

102. **Em suas alegações finais** o defendente busca dissociar-se da herança deixada pela gestão anterior, alegando que recebeu o município com percentual de gasto em 72,51% da Receita Corrente Líquida e que, ao se calcular o percentual levando em conta somente o período que esteve a frente da prefeitura, esse percentual seria de 53,26% dos gastos, na forma do quadro que segue:



ANÁLISE DEFESA POR PERÍODO			
PERÍODO I	RCL	DTP	%
JAN	1.144.836,11	791.351,61	69,12
FEV	1.346.059,99	744.127,78	55,28
MAR	1.129.856,40	822.159,25	72,77
ABR	1.222.041,14	740.341,24	60,58
MAI	1.496.097,86	742.726,55	49,64
JUN	1.263.262,81	737.657,60	58,39
JUL	1.492.506,61	786.175,03	52,67
AGO	1.330.644,05	788.630,10	59,27
(+) Equipe TCE		1.471.909,40	
SUB-TOTAL	10.425.304,97	7.625.078,56	73,14
(-) IRRF	238.851,48	238.851,48	
TOTAL PERÍODO I	10.186.453,49	7.386.227,08	72,51
PERÍODO II	RCL	DTP	%
SET	R\$ 1.175.199,10	R\$ 842.872,54	71,72
OUT	R\$ 1.285.539,41	R\$ 756.959,50	58,88
NOV	R\$ 1.422.576,02	R\$ 775.222,89	54,49
DEZ	R\$ 2.449.924,66	R\$ 759.550,31	31,00
(+) Equipe TCE		R\$ 359.926,00	
SUB-TOTAL	R\$ 6.333.239,19	R\$ 3.494.531,24	55,18
(-) IRRF	R\$ 164.762,02	R\$ 164.762,02	
SUB-TOTAL LÍQUIDO	R\$ 6.168.477,17	R\$3.329.769,22	53,98
(-) VERBAS RESCISÓRIAS		R\$ 44.518,31	
TOTAL PERÍODO II	R\$ 6.168.477,17	R\$3.285.250,91	53,26
GERAL (I+II)	R\$ 16.354.930,66	R\$10.671.477,99	65,25

103. De se reconhecer que não se nega algum mérito ao comportamento do gestor em tentar demonstrar que, durante o período em que esteve à frente da administração, o limite de gastos ficou abaixo do máximo, caso se analise some a Receita Corrente Líquida levantada e os gastos feitos em sua gestão.

104. Entretanto, não é esse o entendimento que pode levar à ausência de



responsabilização do gestor.

105. Primeiramente porque, conforme muito bem aduzido pela equipe técnica, a forma de cálculo da Receita Corrente Líquida e despesa total com pessoal deve ser feita na forma trazida pelo art. 18, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo-se, portanto, o mês de referência e os 11 anteriores.

106. Tal forma de cálculo é, antes de tudo, um instrumento de planejamento e serve justamente para que o gestor deixe de pensar somente em sua gestão propriamente e passe a raciocinar com vias a garantir o melhor caminho para o Município.

107. Nesse sentido, a única coisa que poderia levar ao afastamento da responsabilidade do gestor, seria a comprovação de seu comportamento frente a situação calamitosa em que recebeu a gestão, o que não restou comprovado nos autos, pelo menos não com relação ao limite de gastos com pessoal.

108. Perceba-se que o gestor inicial sua primeira manifestação de defesa dando praticamente uma aula sobre limites de alerta, prudencial e máximo, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive falando da necessidade de adoção de providências expressamente previstas no referido diploma legal.

109. Mais à frente afirma que, quando recebeu o Município em setembro de 2017, o limite de gastos com pessoal estava em impressionantes 72,51%.

110. Ainda assim, com todo o conhecimento jurídico e diante de uma situação concreta tão propícia aos usos dos instrumentos do artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor não conseguiu comprovar uma atitude concreta sequer, para buscar trazer o limite de gastos a patamares aceitáveis.

111. Aqui, o gestor merece ser responsabilizado em razão de sua inércia frente à situação calamitosa do Município, independente das pequenas diferenças de percentual encontrados pela equipe técnica deste Tribunal de Contas e do próprio Município de Denise.



112. No que diz respeito à análise, ponto a ponto, das despesas de natureza indenizatória e gastos com pessoas jurídicas e terceiros, considerando-se que é questão eminentemente jurídica e que o gestor não trouxe argumentos tentando fazer distinção fática, remete-se remissivamente à fundamentação adotada quando da análise da irregularidade AA.04 analisada no item 2.1.2.

113. Por fim, em razão do reconhecimento da existência da irregularidade AA.04 para ambos os gestores, opina ainda, que seja expedida recomendação ao Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo que observe os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, sobretudo aqueles constantes no art. 19, III e no art. 20, III, *b*.

2.1.4 Do déficit de execução orçamentária

ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 13/09/2017

JOSE ANIBAL ILARIO DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 14/09/2017 a 31/12/2017

3) 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).

3.1) Resultado orçamentário deficitário, no valor de R\$ 1.415.901,44, contrariando o princípio do equilíbrio das contas públicas em desconformidade com o § 1º do artigo 1º e o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, combinado com o artigo 169 da Constituição Federal. DA02 - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

114. Conforme pontuado pela **Equipe Técnica**, foi constatada no **relatório técnico preliminar**, a ocorrência de déficit de execução orçamentária no total de R\$ 1.415.901,44 (um milhão, quatrocentos e quinze mil novecentos e um reais e quarenta e quatro centavos), conforme análise do Balanço Orçamentário 2017 e de informes enviados por meio do Sistema Aplic pelo jurisdicionado.

115. Segundo avaliou aquela Equipe, a despesa orçamentária empenhada consolidada ajustada, R\$ 19.712.783,74 (dezenove milhões, setecentos e doze mil setecentos e oitenta e três reais e setenta e quatro centavos), foram superiores às receita orçamentária arrecadada consolidada ajustada R\$ 18.296.882,30 (dezoito milhões, duzentos e noventa e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e trinta centavos), sem que houvesse, por parte do gestor, qualquer ação contrária a este resultado, já que o mesmo indica um déficit orçamentário, conduta essa que infringe o mandamento presente no art. 9º, *caput* da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê:



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. (grifo nosso)

116. Em sua **primeira manifestação de defesa** (documento digital 161674/2018), a **Sra. Eliane Lins da Silva** se manifestou reconhecendo a existência e responsabilidade pela discrepância e imputando a culpa, entretanto, à falta de planejamento na elaboração da Lei Orçamentária Anual, que fez com que ela tivesse de adotar diversas medidas para além do que estava estabelecido como parâmetro no texto legal.

117. Em sua **segunda manifestação de defesa** (documento digital 218034/2018) nada explanou sobre referida irregularidade.

118. O **relatório técnico de defesa**, com relação à gestora afastada, estabeleceu que a defesa reconhece que houve déficit de execução orçamentária e que a argumentação trazida não é suficiente para afastar o apontamento já que não foi constatada a adoção das providências efetivas para manter o equilíbrio das contas públicas, razão pela qual manteve a irregularidade.

119. Em suas **alegações finais** a ex gestora elencou 3 (três) motivos para a existência da irregularidade: o subdimensionamento das despesas frente às reais necessidades do município; a falta de repasse de convênios, principalmente por parte do governo estadual; e a queda abrupta da arrecadação tributária.

120. Por sua vez, o gestor, **Sr. José Aníbal Ilário Santos**, em sua **primeira manifestação de defesa** (documento digital 216042/2018), ressaltou o fato de que assumiu a gestão já em 14 de setembro de 2017 e que já apresentava um déficit no montante de R\$ 1.537.396,89 (um milhão, quinhentos e trinta e sete mil trezentos e noventa e seis reais e oitenta e nove centavos).

121. Informou também dificuldades na tentativa de reequilibrar as contas públicas, já que houve frustração no repasse de convênio, inclusive com despesas



inscritas em restos a pagar não processados, oriundos de convênios/obras, constituindo um montante de R\$ 2.337.269,30 (dois milhões, trezentos e trinta e sete mil duzentos e sessenta e nove reais e trinta centavos).

122. Enalteceu o fato de que o Município apresentou Quociente da Situação Financeira de 1,097 e que, nessas circunstâncias existem inúmeros casos em que o Tribunal de Contas do Estado se manifesta de forma favorável ao gestor.

123. Em sua **segunda manifestação de defesa** (documento digital 216042/2018) nada explanou sobre referida irregularidade.

124. O **relatório técnico de defesa**, reconheceu que após a assunção da prefeitura pelo novo gestor, houve redução do déficit em todas as fontes, exceto na fonte 1, mas que a irregularidade deveria ser mantida, já que o gestor não comprovou nos autos os alegados esforços para a completa regularização do déficit financeiro. Exemplificou aduzindo que:

“ Outrossim, em consulta ao Sistema Aplic, verificou-se a inscrição de Restos a Pagar Não Processados na fonte 24, no montante de R\$ 1.130.805,32, e na fonte 22, no valor de R\$ 1.120.931,19.

Nos termos do item 15 do Anexo Único da Resolução Normativa TCE-MT nº 43/2013, as despesas empenhadas, mas não liquidadas devem ser anuladas no encerramento do exercício, ressalvadas as despesas cujo fato gerador já tenha ocorrido, ou seja, quando a fase de liquidação estiver em andamento, as quais devem ser inscritas em restos a pagar não processados. Havendo interesse da Administração na execução das despesas cujos empenhos tenham sido anulados, essas devem ser previstas e executadas no orçamento do exercício subsequente.”

125. Em suas **alegações finais**, o gestor reafirmou o fato de que há uma grande diferença entre o déficit antes de assumir o governo, e depois dele, para tentar demonstrar que empreendeu esforços na correção da irregularidade.

126. O **Ministério Público de Contas manifesta de forma diversa com relação aos gestores**.

127. No que diz respeito à gestão da **Sra. Eliane Lins da Silva**, este **Ministério Público de Contas** manifesta pela manutenção da irregularidade DA.02.



128. A projeção orçamentária de um gasto público é medida que tem por escopo promover o uso racional dos recursos públicos, já que delimita o montante a ser gastado, tendo em vista os recursos existentes, ou seja, previne que a Administração Pública gere dívida.

129. Portanto, é exigível que ao fim de um exercício financeiro as contas públicas indiquem superávit, ou seja, que os gastos não tenham superados o contingente de recursos disponíveis, porquanto o contrário indicaria um dilapidamento do patrimônio público, com conseqüente prejuízo à prestação dos serviços públicos.

130. Em que pese os planos de governos possuírem, de regra, 4 (quatro) anos de duração e ser possível reverter eventual desequilíbrio das contas públicas nos anos seguintes, não se pode olvidar que a simples constatação de um déficit orçamentário indica a adoção de um postura inadequada na gestão da coisa pública.

131. Os argumentos da gestora são basicamente a de que a irresponsabilidade foi de quem elaborou a Lei Orçamentária Anual e não dela, por ter executado diferente. Ressalte-se que os outros dois argumentos, a ausência de repasse de convênio e a queda de arrecadação tributária gravitam em torno do primeiro, já que nada mais fazem do que demonstrar uma completa falta de aptidão da gestora com os instrumentos de planejamento.

132. Nesse sentido, qualquer argumento de que o problema seria oriundo de “imperícia técnica” na elaboração de Lei Orçamentária, e de falta de adaptação ao regime tributário, mais fazem do que ratificar que a atual gestão demonstra sua inaptidão em gerir a máquina pública de forma organizada, o que poderia ter gerado um déficit orçamentário ainda maior, não havendo cautela no trato com as finanças públicas.

133. Portanto, em que pesem os argumentos ventilados pela defesa, o **Parquet de Contas endossa o posicionamento adotado pela Equipe Técnica**, frisando que o orçamento é mecanismo de prevenção de desequilíbrio das contas públicas e o menoscabo no seu planejamento indica falta de zelo por parte do gestor público.



134. Já com relação ao gestor, **Sr. José Aníbal Ilário Santos**, manifesta em desacordo com a equipe técnica, e opina pelo afastamento **do apontamento DA.02**.

135. Nesse ponto inicia-se a argumentação reproduzindo os argumentos da própria equipe técnica, quando do início da análise da defesa:

“Primeiramente, no caso da verificação de ocorrência de déficit orçamentário, **a responsabilização dos gestores que compartilham o mesmo exercício anual do mandato depende do exame das seguintes circunstâncias: o tempo de gestão que cada mandatário teve para exercer o mandato; o tempo hábil que o gestor do período final do mandato teve para adotar medidas corretivas para sanear ou reduzir o déficit; e, se houve ampliação injustificada das despesas no período final da gestão.**

Sendo assim, **o Senhor José Anibal Ilário dos Santos deve ser responsabilizado pelos atos praticados a partir de 14/09/2017**, entretanto, no caso das obrigações de aferição anual, como é a apuração de déficit orçamentário, cabe responsabilização ao gestor, de acordo com as circunstâncias acima elencadas e em observância ao princípio da continuidade administrativa.” (grifo nosso)

136. Nesse sentido, andou muito bem a equipe técnica ao reconhecer a necessidade de que a responsabilidade pelo cometimento da irregularidade deve ser analisada de forma individualizada por gestor, levando em consideração o período em que esteve à frente do ente e ainda sua participação concreta para o resultado.

137. Mais à frente e mais uma vez, a própria equipe técnica traz informações que denotam a postura do gestor Sr. José Anibal Ilário dos Santos na condução do resultado deficitário informando que desde que houve redução do déficit em todas as fontes, com exceção da fonte 1 que apresentou acréscimo, após o o início de gestão do defendente.

138. Para auxiliar no entendimento do desempenho apresentado pelo gestor, juntou o quadro elucidativo do déficit existente até a data de 13/09/2017, em contraposição com aquele decorrente de todo o exercício de 2017. Veja-se:



FONTE	ATÉ 13/09/2017			RESULTADO	TODO EXERCÍCIO			RESULTADO
	A-REC_ORC_ BRUTA_CONS ATÉ 13-09	B-DEDUcoes ATÉ 13-09	H-DESP_EMP (S/INTRA) ATÉ 13-09		A-REC_ORC_ BRUTA_ CONS	B-DEDUcoes	H-DESP_EM (S/INTRA)	
0	3.927.852,16	16.773,61	4.270.630,37	359.551,82	6.148.614,23	39.804,86	5.913.916,40	194.892,97
1	2.608.350,82	1.382.986,10	1.546.106,77	320.742,05	3.786.019,51	2.030.243,48	2.114.775,74	358.999,71
2	1.578.307,85	4.900,11	2.196.028,52	622.620,78	2.395.757,68	11.757,92	2.804.328,33	420.328,57
14	1.183.981,43	0,00	1.265.568,57	81.587,14	1.671.570,91	0,00	1.615.674,59	55.896,32
15	200.451,67	0,00	179.135,25	21.316,42	295.000,97	0,00	231.314,58	63.686,39
17	103,04	0,00	0,00	103,04	131,66	0,00	9,40	122,26
18	1.632.093,63	0,00	1.783.384,05	151.290,42	2.626.049,31	0,00	2.638.650,40	12.601,09
19	237.688,22	0,00	109.884,93	127.803,29	409.210,13	0,00	167.069,81	242.140,32
22	106.418,21	0,00	1.598.611,84	1.492.193,63	152.427,31	0,00	1.629.662,15	1.477.234,84
23	152.846,90	0,00	0,00	152.846,90	400.675,67	0,00	0,00	400.675,67
24	905.672,77	0,00	2.005.321,20	1.099.648,43	1.227.488,13	0,00	1.533.208,66	305.720,53
29	109.420,83	0,00	151.138,31	41.717,48	270.261,11	0,00	170.624,73	99.636,38
30	512.673,28	0,00	457.003,13	55.670,15	824.515,48	0,00	746.941,04	77.574,44
42	136.430,80	0,00	122.899,34	13.531,46	169.904,28	0,00	146.184,62	23.719,66
43	941,52	0,00	522,29	419,23	1.062,18	0,00	423,29	638,89
Soma	13.293.233,13	1.404.659,82	15.686.234,57	3.797.661,26	20.378.688,56	2.081.806,26	19.712.783,74	1.415.901,44

139. Para além além do que já foi dito pela equipe técnica quando à redução do déficit em praticamente todas as fontes (exceto a fonte 1), chama a atenção o total do déficit constatado antes da entrada do gestor R\$ 3.797.661,26 (três milhões, setecentos e noventa e sete mil seiscentos e sessenta e um reais e vinte e seis centavos) e aquele por ele deixado e que foi objeto do presente levantamento, qual seja R\$ 1.415.901,44 (um milhão, quatrocentos e quinze mil novecentos e um reais e quarenta e quatro centavos).

140. Da análise do quadro acima, portanto, infere-se que as atitudes do gestor, quando à frente da prefeitura municipal de Denise, resultaram numa



diminuição do déficit no montante de R\$ 2.381.759,82 (dois milhões, trezentos e oitenta e um mil setecentos e cinquenta e nove reais e oitenta e dois centavos).

141. Nesses termos, não se pode deixar de reconhecer que os esforços empreendidos pela atual gestão geraram vultosa correção do itinerário ainda mais catastrófico para o qual estava se encaminhando o município.

142. No que diz respeito à questão procedimental referente à ausência de iniciativa para a anulação das despesas empenhadas e não liquidadas no final de cada exercício, nos termos do item 15 do Anexo Único da Resolução Normativa TCE-MT nº 43/2013, este *Parquet de contas* até concorda com a equipe técnica de que houve falha por parte do gestor, mas acredita, porém, que tal fato não é suficiente para macular a correção do desvio da gestão anterior, e imputar-lhe a irregularidade DA.02 de natureza gravíssima.

143. Desta feita, o *Parquet de Contas* entende que a **irregularidade de sigla DA.02 deve ser mantida, à Sra. Eliane Lins da Silva, e o afastamento do apontamento ao Sr. José Anibal Ilário dos Santos, com a consequente recomendação** para que a atual gestão envide esforços para observar a execução orçamentária de modo a prevenir que haja déficit, seja pelo mau planejamento, seja pela abertura irregular de créditos adicionais.

2.1.3. Da abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes.

ELIANE LINS DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 13/09/2017

JOSE ANIBAL ILARIO DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 14/09/2017 a 31/12/2017

4) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

4.1) Houve abertura de créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistente. FB03. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

144. Por fim, a quarta e última irregularidade, também atribuída a ambos os gestores, diz respeito à ocorrência de aberturas de créditos adicionais, com fundamento em excesso de arrecadação, nas seguintes fontes:

“- Fonte 00: houve déficit de arrecadação -R\$ 699.944,56 (seiscentos e



noventa e nove mil novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos) - porém houve abertura de créditos adicionais na mesma fonte no valor de R\$ R\$ 84.328,98 (oitenta e quatro mil trezentos e vinte e oito reais e noventa e oito centavos).

- Fonte 14: houve déficit de arrecadação -R\$ 177.515,89 (cento e setenta e sete mil quinhentos e quinze reais e oitenta e nove centavos) - porém houve abertura de créditos adicionais na mesma fonte no valor de R\$ R\$ 6.553,26 (seis mil quinhentos e cinquenta e três reais e vinte e seis centavos).

- Fonte 18: houve excesso de arrecadação de R\$ 133.757,31 (cento e trinta e três mil setecentos e cinquenta e sete reais e trinta e um centavos) - porém houve abertura de créditos adicionais na mesma fonte no valor de R\$ 186.710,34 (cento e oitenta e seis mil setecentos e dez reais e trinta e quatro centavos), portanto -R\$ 52.953,03 (cinquenta e dois mil novecentos e cinquenta e três reais e três centavos) a mais que o recurso existente.

- Fonte 19: houve déficit de arrecadação -R\$ 15.929,69 (quinze mil novecentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos)- porém houve abertura de créditos adicionais na mesma fonte no valor de R\$ 1.508.089,36 (um milhão, quinhentos e oito mil e oitenta e nove reais e trinta e seis centavos).

- Fonte 24: houve excesso de arrecadação de R\$ 1.225.488,13 (um milhão, duzentos e vinte e cinco mil quatrocentos e oitenta e oito reais e treze centavos)- porém houve abertura de créditos adicionais na mesma fonte no valor de R\$ 2.725.028,09 (dois milhões, setecentos e vinte e cinco mil e vinte e oito reais e nove centavos), portanto R\$ 1.499.539,96 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil quinhentos e trinta e nove reais e noventa e seis centavos) a mais que o recurso existente.”

145. Sobre o referido apontamento, a **primeira manifestação de defesa** da **Sra. Eliane Lins da Silva** se resumiu a fazer referência à autorização para a abertura de crédito adicional na Lei Orçamentária Anual, do Município e a afirmar que, por ter sido afastada do cargo, não tem acesso à documentação para efetivar uma defesa adequada.

146. Em **segunda manifestação de defesa**, nada disse sobre referida irregularidade.

147. Em seu **relatório técnico de defesa**, a equipe técnica individualizou a responsabilidade da gestora, afirmando que, durante o período em que estava à frente da gestão, houve indevida abertura de crédito, sem a devida contrapartida com excesso de arrecadação R\$ 3.487.427,64 (três milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil quatrocentos e vinte e sete reais e sessenta e quatro centavos).



148. Em sede de **alegações finais**, a gestora afastada não negou a irregularidade, limitando-se a afirmar que as aberturas com maior impacto foram aquelas decorrentes da frustração com repasse de convênios e da arrecadação municipal.

149. Já o atual gestor, **Sr. José Anibal Ilário dos Santos**, em **primeira manifestação de defesa**, argumenta basicamente que a partir do momento que assumiu a gestão foram abertos somente dois créditos adicionais por excesso de arrecadação (decretos nº 25/2017 e 30/2017), no montante de R\$ 763.901,81 (setecentos e sessenta e três mil novecentos e um reais e oitenta e um centavos), que estariam respectivamente amparados pelas Leis Municipais nº 794/2017 e nº 796/2017, e que tais créditos apresentavam destinação vinculadas a convênios, em conformidade com a Lei 4.320/64 e o Acórdão TCE-MT nº 3145/2006.

150. O **relatório técnico de defesa** esclareceu que, analisando as alegações de defesa, foi constatado que foram abertos créditos adicionais com base em convênios, sendo que a Lei nº 794/2017 autorizou a abertura de crédito adicional no montante de R\$ 533.982,80 (quinhentos e trinta e três mil novecentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos), que seria aberto com base em excesso de arrecadação em decorrência do Termo de Compromisso nº TC/PAC 166/2012 do Ministério de Saúde/Fundação Nacional de Saúde.

151. Por sua vez, a Lei nº 796/2017, que autorizou a abertura de crédito adicional no valor de R\$ 229.919,01 (duzentos e vinte e nove mil novecentos e dezenove reais e um centavo), fez referência ao Termo de Convênio nº 112/2013 da Secretaria de Estado de Cidades.

152. Ocorre que a defesa não teria trazido aos autos os termos de Compromisso nº TC/PAC 166/2012 e de Convênio nº 112/2013 e seus respectivos planos de trabalho, tampouco comprovou a transferência de recurso referente aos referidos termo.

153. Ressaltou o fato de que tais documentos datam de 2012 e 2013 e que



portanto, não deveria ter sido tratado como um excesso de arrecadação, uma vez que, mesmo não tendo sido realizada quaisquer transferências de recursos, considerando que o contrato não havia sido empenhado, o município deveria ter incluído essa previsão (receitas e despesas) na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

154. Tendo em vista o que foi apresentado, o **Parquet de Contas, em sintonia com a Equipe Técnica postula pela manutenção do presente achado, com relação a ambos os gestores.**

155. A presente ocorrência trata da abertura de crédito adicional de forma irregular, porquanto foi amparada em suposto excesso de arrecadação que, na realidade, demonstrou não possuir os recursos necessários disponíveis.

156. Portanto, ao concluir sua análise diante dos esclarecimentos apresentados pela defesa, a Equipe Técnica consignou que não foram apresentados demonstrativos ou documentos capazes de refutar os saldos negativos constatados em cada uma das fontes observadas.

157. Como cediço e pontuado nos autos, a prática constatada vai de encontro ao estabelecido no art. 43 da Lei Federal n.º 4.320/64, a chamada lei geral dos orçamentos, *in verbis*:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (grifo nosso)

158. Tal qual foi feito com as irregularidades AA.04 e DA.02, a responsabilização com relação à manutenção da irregularidade FB.03 deve ser analisada de forma individual por cada gestor, com relação ao tempo em que esteve à frente da administração.

159. Porém, não há como se negar que, aqui, a tarefa seja mais fácil, já que, ao contrario do que ocorre com o reconhecimento das irregularidades acima analisadas, a irregularidade de abertura de créditos adicionais sem a devida contrapartida depende de ato comissivo do gestor, bastando, portanto, verificar qual



gestor foi responsável pela expedição do respectivo decreto irregular.

160. De forma resumida, o achado não pode ser afastado, porquanto nenhum dos gestores conseguiu demonstrar que os créditos adicionais estabelecidos pelos decretos analisados, com base no excesso de arrecadação, possuíam lastro financeiro nas fontes em que foram abertas, capaz de suportar os valores abertos.

161. Em que pesem os argumentos defensivos, fato é que não foram o bastante para elidir a constatação de que foram abertos créditos adicionais sem respaldo financeiro.

162. Analisando de forma individualizada, o frágil argumento da **Sra. Eliane Lins da Silva** de que não consegue se defender por não ter mais acesso a documentos da Prefeitura falece diante dos mais diversos instrumentos aptos a lhe garantir acesso a toda essa documentação, que passa pelo direito de petição, garantido pelo art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a” da Constituição Federal, pelas diversas garantias trazidas com a Lei de Acesso a Informação, Lei 12.527/2011, até as próprias ações judiciais para garantia de documentos que possibilitem o exercício da ampla defesa.

163. A verdade é que não há defesa oportuna contra fato objetivo irregularmente praticado!

164. No caso da gestora afastada, a equipe técnica enumerou, através do quadro que segue, todos os decretos, valores, e respectivas fontes nas quais foram abertos créditos adicionais irregulares.

165. Nesse sentido, são de responsabilidade da gestora a abertura de créditos adicionais irregulares, nas fontes 00, 22 e 24, totalizando o montante de R\$ 3.487.427,64 (três milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil quatrocentos e vinte e sete reais e sessenta e quatro centavos).

166. Reconhecida a indiscutível prática irregular, associada às poucas argumentações de defesa, indiscutível de necessidade de manter a irregularidade com relação à gestora agastada.



167. A situação do atual gestor, **Sr. José Anibal Ilário dos Santos**, não é muito diferente já que, ele mesmo reconheceu a abertura de crédito adicional sem a devida contrapartida em excesso de arrecadação, com os decretos nº 25/2017 e 30/2017, no montante de R\$ 763.901,81 (setecentos e sessenta e três mil novecentos e um reais e oitenta e um centavos).

168. Se resumiu, entretanto, a afirmar que ambos eram lastreados em “convênios” e que este Tribunal de Contas do Estado afastaria a a irregularidade, nesse tipo de situação. Ressaltou a existência o Acórdão TCE-MT nº 3.145/2006, que estabelece:

“Acórdão nº 3.145/2006 (DOE, 30/01/2007). Planejamento. LOA. Alteração. Crédito adicional. Fonte de recursos. Possibilidade de se indicar o excesso de arrecadação em fonte vinculada, ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada.

Para abertura de crédito adicional, poderá ser indicado como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação vinculada, não previstos ou subestimados no orçamento. Isso pode ser realizado ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada, desde que atenda ao objeto da vinculação e se adotem as providências para a garantia do equilíbrio financeiro.”

169. Andou muito bem, nessa parte, a equipe técnica, ao reconhecer, após averiguação, que os “convênios” alegados pela defesa são o Termo de Compromisso nº TC/PAC 166/2012 do Ministério de Saúde/Fundação Nacional de Saúde e o Termo de Convênio nº 112/2013 da Secretaria de Estado de Cidades.

170. Ocorre que o próprio acórdão trazido pela defesa aponta que a abertura de crédito adicional acima das expectativas de recebimentos de verbas oriundas de repasses pode acontecer “(...)desde que atenda ao objeto da vinculação e se adotem as providências para a garantia do equilíbrio financeiro.”

171. Ocorre que a defesa não trouxe aos autos os termos que originariam os respectivos repasses, para fins de identificar a vinculação da abertura do respectivo crédito adicional, nem comprovou seus respectivos planos de trabalho relacionados individualmente ao equilíbrio fiscal de cada decreto expedido.



172. É preciso pontuar, antes de se finalizar a presente análise, que o *Parquet* de Contas não ignora a economia orçamentária obtida pela atual gestão, consoante se demonstrou no tópico 2.1.4, deste parecer, e que tal economia merece reconhecimento, como devidamente foi feito com o afastamento da irregularidade DA.02 para o referido gestor.

173. Contudo, o que se salienta neste momento é o déficit orçamentário encontrado em fontes específicas de recursos e, ainda assim, com a abertura de créditos adicionais por conta de excesso de arrecadação, o que evidencia um despreparo desta gestão em gerir tais recursos.

174. Portanto, considerando que não há qualquer elemento de prova que descaracterize o déficit constatado, bem como não há qualquer argumento plausível que escuse o gestor responsável, outra saída não resta, senão, concordar com a Equipe Técnica e pugnar pela manutenção do presente achado.

175. Por fim, há que se esclarecer que esta Corte de Contas não encontra vinculação ao que foi decidido em seus precedentes e a decisão tomada em cada conta de governo tem por base as nuances da gestão avaliada. Isso significa que nada impede que o presente caso tenha desfecho distinto daquele que foi decidido nas contas de governo de outros municípios.

176. Dito isto, o *Parquet* de Contas opina pela manutenção da irregularidade de sigla FB.03, a ambos os gestores, com necessária emissão de recomendação à Câmara Municipal para que determine à atual gestão da Prefeitura de Denise, que observe o equilíbrio fiscal nas contas públicas, estabeleça o necessário contingenciamento de gastos diante da constatação de eventual desequilíbrio e proceda com a abertura de créditos adicionais apenas quando puder comprovar a existência de recursos financeiros suficientes para acobertar o valor do crédito estabelecido.

2.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial



177. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 67 de 14/11/2013	Lei Municipal 783 nº 2.317 de 21/09/2016	Lei Municipal nº 787 de 06/12/2016

178. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 16.376.646,00 (dezesseis milhões, trezentos e setenta e seis mil seiscentos e quarenta e seis reais). Deste valor destinou-se R\$ 5.868.144,13 (cinco milhões, oitocentos e sessenta e oito mil cento e quarenta e quatro reais e treze centavos) ao Orçamento da Seguridade Social (OFSS). Não houve orçamento de investimento.

2.2.1. Execução orçamentária

179. O balanço orçamentário envolve a análise dos quocientes de execução da receita, da despesa e da execução orçamentária e tem por objetivo verificar se a conduta da atual gestão ocasionou déficit financeiro no exercício de 2017. Nessa toada, com relação à execução da receita, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita (QER) – 1,117	
Valor previsto: R\$ 16.376.646,00	Valor arrecadado: R\$ 18.296.882,30

180. Esse resultado indica que a receita arrecadada foi maior do que a prevista – excesso de arrecadação. Já o quociente da execução despesa foi o seguinte:

Quociente de execução de despesa (QED) – 0,940	
Despesa autorizada na lei orçamentária: R\$ 20.962.948,12	Despesa realizada: R\$ 19.712.783,74

181. Esse resultado indica que a despesa realizada foi menor do que a autorizada – economia orçamentária. Por fim, temos o quociente da execução orçamentária, que é o seguinte:



Quociente de execução de orçamentária (QREO) – 0,928

Receita Orçamentária Arrecadada: R\$
18.296.882,30

Receita Orçamentária Empenhada: R\$
19.712.783,74

182. Esse resultado indica que receita arrecadada é menor do que a despesa realizada – déficit orçamentário de execução, razão pela qual houve déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 1.415.901,44 (um milhão, quatrocentos e quinze mil novecentos e um reais e quarenta e quatro centavos) (arts. 169, CF e 9º, LRF) que gerou o reconhecimento da irregularidade DA.02.

183. Conforme estabelecido pelo art. 36 da Lei Federal n.º 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, são restos a pagar:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as **despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro** distinguindo-se as processadas das não processadas. (grifo nosso)

184. Deste modo, a despesa orçamentária empenhada que não for paga até o dia 31 de dezembro, ou seja, até o final do exercício financeiro, será considerada como Restos a Pagar para fins de encerramento do correspondente exercício financeiro. Uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício.

185. Nessa toada, com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2017, o Município de Denise realizou a inscrição de R\$ 3.825.690,68 (três milhões, oitocentos e vinte e cinco mil seiscentos e noventa reais e sessenta e oito centavos), enquanto a disponibilidade financeira bruta é de R\$ 4.480.077,15 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta mil e setenta e sete reais e quinze centavos).

186. Isso significa que para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,099 (um real e noventa e nove centavos) de disponibilidade



financeira e embora haja solvabilidade dos passivos inscritos em restos a pagar, não se pode ignorar que este deve ser evitado. Isso porque a situação ideal é aquela em que o empenho, liquidação e pagamento ocorrem, preferencialmente, no exercício corrente.

2.2.3. Dívida Pública

187. Como bem pontuado pela Equipe Técnica, a Dívida Pública Consolidada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

188. Nessa toada, importa analisar os resultados obtidos pela auditoria na avaliação do Quociente da Dívida Pública Contratada no exercício de 2017, que se baseia em contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados, as chamadas "operações de crédito", definidas no art. 3º, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, cujo valor não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida (RCL).

189. Assim, considerando que a receita corrente líquida deste exercício foi de R\$ 16.416.424,65 (dezesesseis milhões, quatrocentos e dezesesseis mil quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta e cinco centavos) e que a dívida contratada foi de R\$ 0,00, o resultado é o quociente de 0,00, o que indica que a soma das obrigações de longo prazo contratadas é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos.

190. Portanto, esse resultado indica que houve o cumprimento do limite legal estabelecido no art. 7º, I, da Resolução do Senado nº 43/2001 e que **a contratação da dívida está adequada ao limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal nº 40/01 e 43/01.**

2.2.4. Limites constitucionais e legais



191. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Constituição estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafoado, 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)	36,32%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	21,72%
Aplicação com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	87,06%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	66,00%

192. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Educação e Saúde, porém não observou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, e tampouco o total das despesas com gasto de pessoal, fato que levou ao reconhecimento da irregularidade **AA.04** para ambos os gestores.

2.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

193. 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.

194. A previsão de dotação orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 20.962.948,12 (vinte milhões, novecentos e sessenta e dois mil novecentos e quarenta e oito reais e doze centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 19.712.783,74 (dezenove milhões, setecentos e doze mil setecentos e oitenta e três reais e setenta e quatro centavos), o que corresponde a **94,03%** da previsão orçamentária.



195. Embora o orçamento não seja impositivo, é de bom grado salientar que se espera a execução de percentual acima de 90% do que foi previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e especificado na Lei Orçamentária Anual, o que foi cumprido até o final da gestão

2.4. Avaliação das Políticas Públicas

2.4.1. Educação

196. Acerca das políticas públicas voltadas para educação e dos respectivos indicadores, o corpo técnico aduz que o município esteve **melhor que a média nacional em apenas 5 (cinco) dos itens avaliados em 2017.**

197. Em 2017 **destaca-se, ainda, que o município esteve abaixo da média nacional nos seguintes indicadores:**

1. Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016): indicador obteve 38,98, enquanto a Média Brasil foi 56,12. Em relação ao seu próprio resultado do ano anterior (42,52), verifica-se que houve uma variação negativa 2016/2015 (8,32%), significando afirmar que houve uma piora na análise do indicador.
2. Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil(2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi 53,80. Em relação ao seu próprio resultado do ano anterior (100,00), verifica-se que não houve uma variação 2016/2015 (%), significando afirmar que não houve melhora na análise do indicador.
3. Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi de 50,50. Em relação ao seu próprio resultado do ano anterior (100,00), verifica-se que não houve uma variação 2016/2015 (0,00%), significando afirmar que não houve uma melhora na análise do indicador.
4. Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi de 54,74. Em relação ao seu próprio resultado do ano anterior (100,00), verifica-se que não houve uma variação 2016/2015 (0,00%), significando afirmar que não houve uma melhora na análise do indicador.
5. Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi de 51,47. Em relação ao seu próprio



resultado do ano anterior (100,00), verifica-se que não houve uma variação 2016/2015 (0,00%), significando afirmar que não houve uma melhora na análise do indicador.

198. Denota-se, portanto, que **os resultados podem ser melhorados, fazendo-se necessário o aperfeiçoamento dos indicadores avaliados.**

2.4.2. Saúde

199. Analisando-se as informações apresentadas e aferindo os índices que puderam ser aplicados ao Município de Sinop, constata-se que esteve abaixo da média nacional em apenas 01 (um) indicador.

200. Desta forma, em 2017 **destacam-se negativamente**, o seguinte indicador:

1. Taxa de Detecção de Hanseníase (2016): indicador obteve 3,32, enquanto a Média Brasil foi 1,22. Em relação ao seu próprio resultado do ano anterior (2,23), verifica-se que houve uma variação positiva do indicador de 48,87%, significando afirmar que houve uma piora no resultado alcançado pelo indicador na avaliação do exercício.

201. Assim sendo, visando à melhoria dos referidos resultados nas áreas de educação e saúde, devem ser expedidas **recomendações ao gestor para a adoção de providências necessárias ao contínuo aperfeiçoamento destas políticas públicas.**

2.5. Observância do Princípio da Transparência

202. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que as contas de gestão referente ao exercício 2017 apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos apenas no órgão técnico responsável pela elaboração, ou seja na prefeitura, porém não se comprovou esse procedimento junto à Câmara Municipal, conforme o art. 49 da LRF, o que determinou o reconhecimento da irregularidade **DB.08**, fato melhor detalhado no tópico 2.1.1. deste parecer.

203. Quanto ao cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre,



verifica-se que foram avaliadas em audiência pública na Câmara Municipal conforme determina o art. 9º, § 4º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e sua publicação ocorreu conforme o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6. Índice de Gestão Fiscal

204. O chamado Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM¹⁴, tem por objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública e a classificam em um ranking que envolve todos os Municípios do Estado de Mato Grosso. Para tanto, este índice 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.

205. De acordo com tais indicadores, 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)

206. Compulsando os autos, verifica-se que no exercício de **2017** o **Município de Denise** obteve índice geral de 0,47.

207. Em razão disso, no exercício de 2017 o município de Denise teve sua classificação do IGFM Geral como C (**Gestão em Dificuldade**), cumprindo ressaltar que ainda houve uma considerável piora em sua posição no ranking de 2016 para 2017, **pois passou de 31º para 68º**.

¹⁴ Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT



3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

208. Os presentes autos foram abertos para analisar a conduta de 2 gestores quando à frente do executivo municipal, **Sra. Eliane Lins da Silva (01/01/2017 a 13/09/2017)** e **Sr. José Anibal Ilário dos Santos (14/09/2017 a 31/12/2017)**, razão pela qual a responsabilização de cada um foi analisada de acordo com seu comportamento e atos omissivos e comissivos enquanto gestores.

209. Nesse sentido foi imputado e reconhecido por este *Parquet*, à **Sra. Eliane Lins da Silva (01/01/2017 a 13/09/2017)**, as irregularidades AA.04, DA.02 e FB.03.

210. Por outro lado, ao **Sr. José Anibal Ilário dos Santos (14/09/2017 a 31/12/2017)** foram imputadas e ratificadas as irregularidades DB.08, AA.04 e FB.03.

211. Considerando, nesse sentido, a existência de irregularidade gravíssima atribuída a ambos os gestores (AA.04) relacionada à desobediência do limite de gastos com pessoal.

212. Considerando, ainda, que a ambos foi atribuída e ratificada a grave irregularidade de abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação com recurso inexistente.

213. Considerando, por fim a desobediência ao princípio da transparência, pelo **Sr. José Anibal Ilário dos Santos** e o déficit de execução orçamentária, pela **Sra. Eliane Lins da Silva**, o *Parquet* de Contas entende que as Contas de Governo do Município de Denise merecem a **emissão de parecer prévio contrário à aprovação**.

214. Com relação ao **cumprimento das recomendações das contas anteriores**, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2016 (Processo nº 258849/2015), esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio 129/2017-TP) **emitindo as seguintes recomendações:**



1) promova o efetivo controle do equilíbrio fiscal das contas do município, cumprindo o disposto na lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, nos termos do parágrafo único do artigo 8º da LRF; **2)** institua e cumpra a programação orçamentária e financeira (artigos 8º e 13 da LRF, c/c os artigos 47 a 50 da Lei nº 4.320/1964); acompanhando as metas de resultado primário e nominal (artigos 4º e 53, III, da LRF), realizando limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO (artigo 9º da LRF) e outras ações cabíveis para assegurar o equilíbrio das contas públicas e não praticar a reincidência; **3)** cumpra as normas atinentes a transparência das contas públicas, disponibilizando também no Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Denise, para consulta do cidadão, as contas anuais do exercício, em obediência ao disposto no artigo 49 da LRF; **4)** abstenha-se de realizar abertura de créditos suplementares sem amparo legal, em observância ao artigo 167, V, da Constituição Federal e ao artigo 42, da Lei nº 4.320/1964; **5)** somente proceda a abertura de crédito adicional tendo como fonte recursos de convênios com base nos valores previstos para serem liberados no exercício em conformidade com o plano de trabalho do convênio; **6)** observe as normas atinentes as peças de planejamento orçamentárias previstas na Constituição Federal, devendo expressar na LOA o custo real das ações e fazendo constar no âmbito da lei orçamentaria anual apenas o conteúdo referente a previsão da receita e a fixação da despesa (princípio da exclusividade); **7)** realize as publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal dentro do prazo legal, em respeito ao artigo 37 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal; **8)** adote medidas eficazes, a fim de aperfeiçoar o planejamento e a execução de políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal nestas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017, especialmente com 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 8º série/9º ano) inferior à média do Brasil (2015); **na saúde: a)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); **b)** Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cerebrovascular (2014); **c)** Taxa de detecção de hanseníase (2015); **e, d)** Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2015).

215. Não obstante, pelo acostado nos autos, é possível perceber, no essencial, que houve pouco implementado das recomendações contidas no Parecer Prévio 129/2017-TP, já que não se observou a evolução da arrecadação para a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação e por superávit financeiro,



conforme acima tratado; estagnação nos índices da educação, além do enorme retrocesso no Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM, inclusive com a piora significativa no ranking dos Municípios de Mato Grosso.

216. O **Ministério Público de Contas** entende ser de grande relevância 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 deixou a desejar em alguns indicadores da educação e da saúde.

Na Educação: O município não apresentou evolução em relação ao exercício anterior, já que manteve o escore de 5,0; por sua vez, os negativos foram:

1 - Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016): indicador obteve 38,98, enquanto a Média Brasil foi 56,12. Em relação ao seu próprio resultado do ano anterior (42,52). 2 - Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil(2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi 53,80. 3 - Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi de 50,50. 4 - Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi de 54,74. 5 - Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016): indicador obteve 100,00, enquanto a Média Brasil foi de 51,47.

Na Saúde: O município teve apenas uma taxa deficitária, significando afirmar que houve uma piora no resultado alcançado pelo indicador na avaliação do exercício, devendo, entretanto, continuar a melhora para que se possa garantir o alcance da média nacional.

1 - Taxa de Detecção de Hanseníase (2016): indicador obteve 3,32, enquanto a Média Brasil foi 1,22. Em relação ao seu próprio resultado do ano anterior (2,23), verifica-se que houve uma variação positiva do indicador de 48,87%.

217. Reforça-se aqui a sugestão para que o Poder Legislativo Municipal recomende ao gestor a atenção 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.



218. Portanto, o *Parquet* de Contas entende que as Contas Anuais de Governo, do Município de Denise, reclamam a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação, com a ressalva de que a atual gestão necessita observar, com maior rigor, a regras de contabilidade pública.

4. CONCLUSÃO

219. 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 Denise, referentes ao exercício de 2017, sob a administração do Sr. José Anibal Ilário dos Santos (irregularidades DB.08, AA.04 e FB.03) e da Sra. Eliane Lins da Silva (irregularidade AA.04, DA.02 e FB.03), 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 à Câmara Legislativa 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 de governo, **para que determine ao atual Chefe do Poder Executivo** que:

b.1) **promova a disponibilização** das contas durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, consoante disposto no art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

b.2) **observe** os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, sobretudo aqueles constantes no art. 19, III e no art. 20, III, *b*;

b.3) **deflagre** as medidas estabelecidas no art. 22, parágrafo único da



Lei de Responsabilidade Fiscal;

b.4) envie esforços para observar a execução orçamentária de modo a prevenir que haja déficit, seja pelo mau planejamento, seja pela abertura irregular de créditos adicionais.

b.5) observe o equilíbrio fiscal nas contas públicas, estabeleça o necessário contingenciamento de gastos diante da constatação de eventual desequilíbrio e proceda com a abertura de créditos adicionais apenas quando puder constatar e comprovar a existência de recursos financeiros suficientes para acobertar o valor do crédito estabelecido;

b.6) eleve os percentuais de execução dos programas previstos nas leis orçamentárias;

b.7) mantenha o constante 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 e encaminhe plano de providências para melhorar os índices destes indicadores, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal de Contas.

É o parecer.

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

(assinatura digital)¹⁵
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

¹⁵ Documento 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