



PROCESSO Nº : 17.668-0/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL- EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : LUCIMAR SACRE DE CAMPOS
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 4.969/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. INOBSERVÂNCIA DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO DECORRENTE EXCLUSIVAMENTE DA APLICAÇÃO DO CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA COM A DEDUÇÃO DOS RENDIMENTOS DA CARTEIRA DE INVESTIMENTO DOS RPPS. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FORJADO NO ACÓRDÃO Nº 455/2018-TP. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES OU SEM INDICAÇÃO DE FONTE. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL INCOMPATÍVEL COM A LDO. PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM ATRASO. RESULTADOS DESFAVORÁVEIS RELATIVOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM SUGESTÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Várzea Grande** referentes ao exercício de 2017, sob a gestão da **Sra. Lucimar Sacre de**



Campos.

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

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Consta do **relatório técnico preliminar**¹ que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em atendimento à Ordem de Serviço nº 4.789/2018, e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

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

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo ultrapassaram o limite de gastos de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) Os repasses ao Poder Legislativo referentes aos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro ocorreram em atraso. - Tópico - 6. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de

¹ Doc. Digital nº 98552/2018.



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

3.1) Não foram realizadas audiências públicas pertinentes ao cumprimento das metas fiscais do 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2017. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas

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) O Município de Várzea Grande utilizou as fontes 00 e 15 para realizar abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, apesar da inexistência de recursos nelas. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

5) FB04 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_04. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal).

5.1) Foram autorizadas aberturas de créditos adicionais especiais sem indicação dos recursos correspondentes. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

6) FB09 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_09. Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

6.1) Foram abertos créditos adicionais especiais incompatíveis com o PPA e a LDO. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

7) MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_MODERADA_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

7.1) Encaminhamento da prestação de Contas Anuais de Governo fora do prazo definido na Resolução Normativa nº 36/2012 - TP. - Tópico - 5.8.5. Prestação de Contas Anuais de Governo

8) NC05 DIVERSOS_MODERADA_05. Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

8.1) O Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre foi publicado fora do prazo estabelecido no art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal. - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

6. Em cumprimento aos postulados do contraditório e da ampla defesa, fora determinada a **citação** da Sra. Lucimar Sacre de Campos² para que apresentasse

² Ofício nº 745/2018 – documento digital nº 114718/2018.



defesa, ocasião em que esta manifestou-se por meio do Ofício GAB nº 055/GAB/PREF³.

7. Ato contínuo, o Conselheiro Relator identificou⁴ despesas que não constavam da base de cálculo do percentual relativo à despesa com pessoal, consoante estabelecido pelo §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e solicitou à equipe de auditoria que avaliasse os instrumentos celebrados pela Prefeitura Municipal para manifestação sobre a eventual incidência de tais gastos na base de cálculo das despesas com pessoal, apurando se as contratações poderiam ser consideradas como substituição de mão de obra de servidor efetivo, sendo as seguintes as despesas questionadas:

- a) Instituto de Terapia Intensiva Pediátrica e Neonatal (Contrato nº 01/2013 e aditivos) – R\$ 726.757,00;
- b) Serviço Médico em Cirurgia Pediátrica (Contrato nº 02/2013 e aditivos) – R\$ 570.000,00;
- c) Somec Serviços Médicos (Contrato nº 08/2013 e aditivos) – R\$ 2.200.000,00;
- d) Clínica e Microcirurgia de Olhos (Contrato nº 50/2016 e aditivos) – R\$ 682.117,00;
- e) Sociedade Mato-grossense de Assistência Médica Interna (Contrato nº 60/2016) – R\$ 6.475.803,56, e;
- f) Instituto Nefrológico de Mato Grosso (Contrato nº 106/2016) – R\$ 806.522,85).

8. Reencaminhados os autos à unidade instrutiva, esta consignou que as despesas questionadas deveriam de fato constar da base de cálculo das despesas com pessoal, o que não foi realizado em razão de que os respectivos empenhos foram realizados em dotação equivocada.

9. Assim sendo, a equipe técnica realizou a alteração apenas do item 1.1, referente à Irregularidade 1 do relatório técnico preliminar das presentes Contas Anuais de Governo, mantendo as demais irregularidades, nestes termos:

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS GRAVÍSSIMA 04. Gastos com

³ Doc. Digital nº 150732/2018.

⁴ Despacho – doc. Digital nº 152519/2018.



peçoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000)

1.1) Realização de despesas com peçoal do Poder Executivo do Município de Várzea Grande, no valor de R\$ 266.579.825,07, correspondendo ao percentual de 57,91% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 460.313.387,84). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF.

10. Em razão da renovação dos apontamentos supra, foi determinada nova citação da gestora⁵, que apresentou defesa por meio do Ofício nº 079/GAB/PREF⁶.

11. Após a análise dos argumentos do defendente, a equipe técnica, em **relatório técnico de defesa**⁷, opinou pelo saneamento apenas da irregularidade tratada no subitem 1.2.

12. Oportunizada à gestora a apresentação de **alegações finais**, esta manifestou-se mediante o Ofício nº 095/GAB/PREF⁸.

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

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Mérito

14. 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.

⁵ Doc. Digital nº 181157/2018

⁶ Doc. Digital nº 192864/2018.

⁷ Doc. Digital nº 219897/2018.

⁸ Doc. Digital nº 231469/2018.



15. 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.

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

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

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;
- e) a observância ao princípio da transparência

18. 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.

19. 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.

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

21. Assim, na órbita das contas de governo, faz-se 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.

22. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de Várzea Grande relativas ao exercício de 2017 **reclamam pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação.**

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

2.2 Das irregularidades analisadas

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS GRAVÍSSIMA 04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000)

1.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Várzea Grande, no valor de R\$ 266.579.825,07, correspondendo ao percentual de 57,91% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 460.313.387,84). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III,



“b”, do art. 20 da LRF.

24. Por ocasião do **relatório técnico preliminar**, a **equipe de auditoria** identificou que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 256.439.849,05 (duzentos e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e trinta e nove mil oitocentos e quarenta e nove reais e cinco centavos), correspondente a 55,69% da receita corrente líquida do ente, o que ofenderia o limite específico estabelecido no art. 20, III, b da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.1**).

25. Nada obstante, conforme já relatado, o Conselheiro Relator emitiu despacho (doc. digital nº 152519/2018) mediante o qual solicitou manifestação técnica quanto à incidência, ou não, dos valores na base de cálculo do percentual da despesa com pessoal, e se as contratações a seguir descritas caracterizariam substituição de mão de obra de servidor efetivo:

- a) Instituto de Terapia Intensiva Pediátrica e Neonatal (Contrato nº 01/2013 e aditivos) – **R\$ 726.757,00;**
- b) Serviço Médico em Cirurgia Pediátrica (Contrato nº 02/2013 e aditivos) – **R\$ 570.000,00;**
- c) Somec Serviços Médicos (Contrato nº 08/2013 e aditivos) – **R\$ 2.200.000,00;**
- d) Clínica e Microcirurgia de Olhos (Contrato nº 50/2016 e aditivos) – **R\$ 682.117,00;**
- e) Sociedade Mato-grossense de Assistência Médica Interna (Contrato nº 60/2016) – **R\$ 6.475.803,56, e;**
- f) Instituto Nefrológico de Mato Grosso (Contrato nº 106/2016) – **R\$ 806.522,85.** (grifou-se)

26. Em **relatório técnico complementar**, a unidade instrutiva considerou que as referidas despesas contratuais de prestação de serviços médicos, de fato, deveriam estar computadas como despesas com pessoal, à exceção de despesas referentes a exames, insumos e outros procedimentos verificadas nos Contratos nº 50 e 106/2016.

27. A equipe elencou as referidas despesas liquidadas da Tabela 2.1 do relatório técnico complementar, as quais, embora se referissem à Contratação Temporária de Pessoal, foram empenhadas na Dotação 3.3.90.39.00, não tendo sido, por isso, incluídas no total exposto na linha referente ao item “1.1.4. Contratação Temporária (3.X.XX.04.XX)” do “Quadro 9.5 – Gastos com Pessoal Detalhado” do



relatório técnico preliminar das presentes contas de governo.

28. Assim, quando da elaboração do referido relatório complementar, a Receita Corrente Líquida foi recalculada, face à alteração dos valores da dedução do IRRF, de forma que os Quadros 3.2, 9.1, 9.3, 9.4 e 9.5 inicialmente previstos no relatório técnico preliminar foram atualizados (fls. 03/05 do documento digital nº 178882/2018).

29. Diante da nova apuração realizada, a unidade técnica averiguou que a despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram, no exercício de 2017, o montante de **R\$ 266.579.825,07 (duzentos e sessenta e seis milhões, quinhentos e setenta e nove mil oitocentos e vinte e cinco reais e sete centavos)**, correspondendo ao percentual de **57,91%** da Receita Corrente Líquida.

30. Em razão da inovação no presente apontamento, a gestora manifestou-se em duas oportunidades, mediante os Ofícios nº 055/2018 (doc. digital nº 124667/2018) e 079/2018 (doc. digital nº 205073/2018).

31. Em suas **manifestações defensivas**, a gestora aduz a ocorrência de fatores que influíram negativamente nas contas anuais de governo referentes ao exercício de 2017, como:

1. dedução da receita de aplicações financeiras do RPPS no cômputo da Receita Corrente Líquida (RCL), nos termos da Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2017;
2. acréscimo de despesas com pessoas físicas prestadoras de serviços de assistência social no cômputo das despesas com pessoal;
3. duplicidade de despesas, no cômputo das Despesas com Pessoal, consideradas no Relatório Preliminar (Documento Digital nº 98552/2018) e Relatório Complementar (Documento Digital nº 178882/2018), e;
4. acréscimo de despesas com cirurgias de alta complexidade no cômputo das Despesas com Pessoal

32. De forma a clarificar o posicionamento deste *Parquet* de Contas, a análise da presente irregularidade será dividida em tópicos, de acordo com os pontos questionados pela defesa.



a) Da dedução da receita de aplicações financeiras do RPPS no cômputo da Receita Corrente Líquida (RCL)

33. Segundo a gestora, houve equívoco na dedução de receita de aplicação financeira do RPPS, sendo que tal exclusão não deveria se aplicar ao exercício de 2017, tendo em vista que antes do advento da mencionada Resolução de Consulta, datada de 01/08/2017, a Corte de Contas admitia a inclusão de tais valores no cômputo da Receita Corrente Líquida.

34. Ao analisar os argumentos do gestor, a equipe técnica concordou parcialmente com os fundamentos apresentados pela defesa, contudo, manteve o apontamento.

35. Segundo a equipe, é razoável o entendimento trazido pelo gestor de que o entendimento fixado pela Resolução de Consulta nº 19/2017, sobre a necessidade de expurgo de valores atinentes a receitas oriundos de rendimentos das aplicações financeiras do RPPS da Receita Corrente Líquida, deve ter aplicabilidade apenas após a sua publicação, em agosto de 2017. Assim, concluiu a equipe:

Neste sentido, consultando o Sistema Aplic (2017 => Instituto de Seguridade Social dos Servidores Municipais de Várzea Grande => Informes Mensais => Receitas => Receitas Orçamentárias => Até Mês de Agosto) constatou-se o registro orçamentário referente às receitas de rendimentos dos investimentos do RPPS (Natureza de Receita nº 1328000000) no valor de R\$ 12.494.502,01. **Portanto a parcela a ser deduzida no cômputo da RCL em 2017 é de R\$ 4.081.100,06 (R\$ 16.575.602,07 – R\$ 12.494.502,01), referente às receitas orçamentárias registradas nos meses de setembro a dezembro de 2017.** Sob esse aspecto, consideram-se procedentes as alegações da Defesa. (grifou-se)

36. Em sede de **alegações finais**, a gestora sustentou que, por meio do Acórdão nº 455/2018-TP, a Corte de Contas firmou entendimento no sentido de modular os efeitos da Resolução de Consulta nº 19/2017 a partir das contas de governo de 2018.

37. Destaque-se que esta derradeira manifestação limitou-se à questão da



dedução da receita de aplicações financeiras do RPPS no cômputo da Receita Corrente Líquida, não havendo questionamentos acerca dos demais pontos inerentes à presente irregularidade.

38. Pois bem. **No entendimento deste *Parquet* de Contas, assiste razão à defesa.**

39. De início, convém esclarecer que, de acordo com a Resolução de Consulta nº 19/2017, as receitas do RPPS (contribuições patronais e de servidores e compensações) não devem ser incluídas no cômputo total da receita corrente líquida, seja por definição quanto à sua dedução ou por configurar duplicidade de receitas (não cômputo). Assim, os rendimentos de aplicação financeira dos recursos do RPPS também não integram o cômputo total da RCL, uma vez que são valores acessórios atrelados àqueles principais.

40. No entanto, concorda-se com a defesa quanto à afirmação de que o Egrégio Tribunal Pleno firmou entendimento de que os efeitos da Resolução de Consulta 19/2017 deveriam ser modulados no sentido serem aplicados a partir do exercício de 2018, conforme deliberação do Acórdão nº 455/2018-TP, prolatado em 09/10/2018, no bojo do Processo de Representação de Natureza Externa 318060/2017, nestes termos:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 30-E, IX, § 1º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por maioria, acompanhando o voto do Relator, que acolheu o voto-vista do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima, e contrariando o Parecer nº 1.413/2018 do Ministério Público de Contas, em conhecer esta Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades na nomeação de pessoal e pagamento de horas extras, formulada em desfavor da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste, gestão do Sr. Leonardo Tadeu Bortolin, neste ato representado pela procuradora Renata Carreto - OAB/MT nº 18.929-A, sendo o Sr. Fabrício Miguel Correa – assessor jurídico; e, em DETERMINAR O APENSAMENTO deste processo às contas anuais de governo da mencionada Prefeitura (Processo nº 46.035/2017); e, ainda, em **firmar o entendimento do Colegiado deste Tribunal no sentido de que, caso a eventual extrapolação dos limites de gastos com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade**



Fiscal tenha sido ocasionada exclusivamente pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS, a caracterização de tal irregularidade não será, por si só, ensejadora da conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação daquelas contas, passando a vigorar plenamente no exame das contas a partir do exercício de 2018. Encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Expediente, para providenciar o apensamento. (Acórdão nº 455/2018 - TP, foi divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 11/10/2018, sendo considerada como data de publicação o dia 15/10/2018, edição nº 1460). (grifou-se)

41. Desta feita, ao se analisar o quadro 3.2 – Receita Corrente Líquida, às fls. 08 do relatório complementar de auditoria (doc. digital nº 222587/2018), constata-se que a equipe técnica de auditoria deduziu do cálculo da RCL as aplicações financeiras do RPPS no montante de **R\$ 4.081.100,06** (quatro milhões, oitenta e um mil e cem reais e seis centavos), relativo apenas às receitas orçamentárias registradas nos meses de **setembro a janeiro de 2017**.

42. Ocorre que, após a análise da manifestação defensiva, a equipe técnica considerou que houve extrapolação do limite constitucional de despesa com pessoal do Poder Executivo em **0,15%** da Receita Corrente Líquida, ou seja, de acordo com o Quadro 9.3 (Apuração do cumprimento do limite legal individualizado – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016), o montante gasto resultou em **R\$ 256.038.092,51** (duzentos e cinquenta e seis milhões, trinta e oito mil e noventa e dois reais e cinquenta e um centavos), **equivalente a 54,15% da RCL**.

43. No entendimento do Ministério Público de Contas, apesar de caracterizada a irregularidade e considerando os argumentos expendidos acerca dos demais pontos da presente irregularidade, adiante analisados, é inteiramente aplicável o entendimento forjado pelo Acórdão 455/2018-TP, na medida em que expurgada a dedução do valor total dos rendimentos do RPPS, no montante de **R\$ 16.575.602,07** (dezesseis milhões, quinhentos e setenta e cinco mil seiscentos e dois reais e sete centavos), a receita corrente líquida alcançaria o valor de **R\$ 476.888.990,01** (quatrocentos e setenta e seis milhões, oitocentos e oitenta e oito mil



novecentos e noventa reais e um centavo), o que, por conseguinte, **resultaria no percentual do total de despesas com pessoal de 53,69% da RCL**, conforme alegado em sede de alegações finais.

44. Desta feita, entende-se que o requisito estabelecido no Acórdão 455/2018-TP, de que a irregularidade fosse ocasionada exclusivamente pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS, restou devidamente preenchido, **devendo este aspecto ser considerado na emissão do parecer prévio sobre as contas anuais de governo do exercício de 2017 do Município de Várzea Grande, em homenagem aos princípios da razoabilidade e do tratamento isonômico**, os quais devem reger as deliberações emanadas desta Corte.

b) Do acréscimo de despesas com pessoas físicas prestadoras de serviços de assistência social no cômputo das despesas com pessoal

45. No **relatório técnico preliminar** foram relacionadas despesas com pessoas físicas prestadoras de serviços de assistência social, no valor de **R\$ 1.639.991,25** (um milhão, seiscentos e trinta e nove mil novecentos e noventa e um reais e vinte e cinco centavos). Este valor foi parte do valor lançado no item 1.1.10 do Quadro 9.5 daquele relatório como majorador das despesas com pessoal do exercício.

46. De acordo com a **defesa**, esse valor não deveria ter sido utilizado no cômputo das despesas com pessoal pois "são colaboradores de programas temporários advindos da Assistência Social, cujo recurso vem específico para uma data e prazo onde são empenhados no elemento 3.3.90.36.00".

47. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria manteve o apontamento, destacando que para que a terceirização seja considerada lícita, as atividades devem ser acessórias em relação às atribuições do órgão ou entidade, não deve haver previsão de cargo no plano de cargos de pessoal com atividades correlatas àquela terceirizada e, também, não pode estar caracterizada uma relação empregatícia. Portanto cabia à defesa comprovar que todas essas condições foram



simultaneamente atendidas na execução dos contratos celebrados, mas não comprovou. Por esse motivo, consideram-se improcedentes suas alegações com relação a esse item.

48. Quanto a este apontamento, vislumbra-se que a defesa da gestora é frágil, pois apenas justificou as contratações e afirmou serem regulares, o que, por si só, não comprova a não substituição de servidores em atividades fins da Administração Pública ou a contratação de pessoal por tempo determinado.

49. A mera argumentação, desacompanhada de evidências comprovadoras dos serviços efetivamente prestados na execução dos contratos, fragiliza a defesa, pois não comprova a regularidade da prestação dos serviços pelas contratadas, em especial, acerca da classificação dos gastos, se com pessoal ou não.

50. No entendimento deste *Parquet* de Contas, a defesa deveria ter evidenciado que os serviços prestados pelas contratadas estavam de acordo com as previsões legais, para que o gasto, então não fosse enquadrado como despesa com pessoal.

51. Assim sendo, entende-se pela inclusão de tais gastos no cálculo das despesa com pessoal, mantendo o apontamento.

c) Da duplicidade de despesas no cômputo das Despesas com Pessoal

52. A **defesa** alega a ocorrência de duplicidade no cômputo das despesas com pessoal realizado pela equipe de auditoria, no valor de R\$ 1.281.723,81 (um milhão, duzentos e oitenta e um mil setecentos e vinte e três reais e oitenta e um centavos), relativo a despesas com pessoas físicas prestadoras de serviços de assistência social e pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos.

53. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe esclarece que, quando da



elaboração do relatório complementar (documento digital nº 178882/2018), foi realizado novo cálculo da RCL e das despesas com pessoal, em face da inclusão de despesas com pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos e, dentre essas despesas, exceto as dos empenhos nº 54, 355, 637, 2670 e 6658/2017, **todas as outras já haviam sido tratadas no Relatório Preliminar, motivo pelo qual foram consideradas em duplicidade.**

54. Em razão disso, a unidade instrutiva consignou que os valores referentes às despesas com pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos (R\$ 10.541.732,56) deverão ser subtraídos do valor lançado no item 1.1.10 do Quadro 9.5 do relatório técnico preliminar (R\$ 12,181.723,81), permanecendo apenas o valor de R\$ 1.639.991,25 referente às despesas com pessoas físicas prestadoras de serviços de assistência social.

55. O Ministério Público de Contas coaduna com o posicionamento da equipe de auditoria pelo afastamento do apontamento, porquanto restou cabalmente demonstrada a ocorrência de cálculo em duplicidade dos valores referentes às despesas com pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos, consoante bem esclarecido no relatório técnico conclusivo. Trata-se de situação fática devidamente esclarecida, razão pela qual sugere-se a exclusão de tais despesas em duplicidade do cálculo das despesas com pessoal.

d) Do acréscimo de despesas com cirurgias de alta complexidade no cômputo das Despesas com Pessoal

56. Conforme **relatório técnico preliminar**, foram incluídas no cálculo das despesas totais com pessoal gastos referentes a prestação de serviços médicos por pessoas jurídicas, cujo montante foi de R\$ 10.289.451,50 (dez milhões, duzentos e oitenta e nove mil quatrocentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos), lançado no item "1.3 Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização" do Quadro 9.5 atualizado daquele relatório.

57. Vislumbra-se que a defesa da gestora também é frágil neste ponto,



pois apenas justificou as contratações e afirmou serem regulares, o que, por si só, não comprova a não substituição de servidores em atividades fins da Administração Pública ou a contratação de pessoal por tempo determinado.

58. Conforme já exposto, a mera argumentação, desacompanhada de evidências comprovadoras dos serviços efetivamente prestados na execução dos contratos, fragiliza a defesa, pois não comprova a regularidade da prestação dos serviços pelas contratadas, em especial, acerca da classificação dos gastos, se com pessoal ou não, contrapondo a situação encontrada pela equipe técnica dentro do processo de análise específica dessas terceirizações, que resultou no relatório preliminar complementar das contas anuais de Várzea Grande.

59. Quanto ao tema, cabe ressaltar que a Portaria do Ministério da Saúde nº 2.567/2016 é clara ao condicionar a faculdade de se recorrer à iniciativa privada para complementar as ações e serviços de saúde públicos à comprovação da impossibilidade de ampliação da capacidade de atendimento pelo poder público, portanto, cabe ao gestor controlar e demonstrar a demanda de ações e serviços de saúde pela população e que a oferta do poder público é insuficiente para atender determinada ação ou serviço e, além disso, comprovar que não há como ampliar a capacidade de atendimento para a demanda não atendida, logo, essa comprovação era essencial na defesa, consoante disposto em seu art. 3º:

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e **comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população** de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada. (grifou-se).

60. Observa-se que a defesa apresentada, além de não comprovar a impossibilidade de ampliação das ações e serviços de saúde para as quais recorreu à iniciativa privada, apenas justificou as contratações e afirmou serem regulares. Como dito, ausente a comprovação nos autos de que não houve substituição de servidores em atividades fins da Administração Pública ou a contratação de pessoal por tempo determinado.



61. Por tudo o que foi exposto acerca dos apontamentos acima delineados, **o Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade**, contudo, conforme já consignado, no termos do Acórdão nº 455/2018-TP, devem ser modulados os efeitos da Resolução de Consulta nº 19/2017, uma vez que a extrapolação dos limites de gastos com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi ocasionada **exclusivamente** pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS, **não devendo a irregularidade culminar, por si só, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das presentes contas.**

62. Por fim, entende-se ser cabível o alerta à gestão que, de acordo com o entendimento assentado no Acórdão 455/2018-TP, o teor da Resolução de Consulta 19/2017, consistente na dedução das aplicações financeiras do RPPS da base de cálculo da Receita Corrente Líquida, **será levada a efeito para quaisquer análises que a envolva, a partir do julgamento das contas do exercício de 2018.**

2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) Os repasses ao Poder Legislativo referentes aos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro ocorreram em atraso. - Tópico - 6. LIMITES DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL

63. Segundo a unidade técnica apontou no **relatório técnico preliminar**, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande realizou repasses ao Poder Legislativo pertinentes aos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro após o dia 20 de cada mês, em desacordo com o art. 29-A, § 2º, inc. II, da Constituição Federal.

64. Em **sede de defesa**, a gestora alega, apresentando documentação anexada, que apenas nos meses de agosto e novembro de 2017 houve repasses no dia seguinte ao legalmente determinado, mas que isso se deu em razão de que tais dias não eram dias úteis, sendo os repasses realizados no primeiro dia útil subsequente.



65. No relatório técnico conclusivo, a equipe de auditoria concordou com a manifestação defensiva.

66. O Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento da equipe de auditoria pelo afastamento da irregularidade, tendo em vista que restou devidamente comprovado o equívoco na elaboração do apontamento, demonstrado pela defesa, com base em extratos bancários.

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

3.1) Não foram realizadas audiências públicas pertinentes ao cumprimento das metas fiscais do 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2017. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

67. O presente apontamento decorreu de ausência, no Sistema Aplic, de comprovantes da realização de audiências públicas referentes ao cumprimento das metas fiscais do 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2017, em desacordo com o artigo 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

68. Em sede de **defesa**, a defesa informa que as audiências públicas de avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre foram realizadas no mês subsequente ao quadrimestre avaliado e encaminhou cópias das publicações dos editais de convocação e das atas dessas audiências públicas às fls. 93 a 105 do doc. digital nº 124706/2018.

69. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria concordou com os argumentos defensivos, opinando pelo afastamento da irregularidade.

70. Com efeito, conforme salientou a unidade técnica em sua manifestação conclusiva, da documentação anexada pode-se comprovar a realização das audiências públicas pertinentes ao cumprimento das metas fiscais dos três quadrimestres de 2017, motivo pelo este *Parquet* de Contas opina pelo **afastamento da irregularidade**.



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) O Município de Várzea Grande utilizou as fontes 00 e 15 para realizar abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, apesar da inexistência de recursos nelas. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

71. Mediante o **relatório técnico preliminar**, a equipe apontou que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande realizou a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação utilizando a fonte 00 (Recursos Ordinários) no montante de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e a fonte 15 (Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE) no valor de R\$ 233.275,23 (duzentos e trinta e três mil duzentos e setenta e cinco reais e vinte e três centavos), apesar da inexistência nas respectivas fontes, conforme demonstrado no Quadro 1.3 (fls. 62/64 do doc. digital nº 98552/2018).

72. A defesa aduz que tais créditos adicionais foram abertos pelas Leis Municipais nº 4190 e 4242/2017, com recursos provenientes de excesso de arrecadação da fonte 00 e 15, respectivamente. Relata também que não poderiam realizar a abertura de créditos sem recursos disponíveis e que o campo da fonte de recursos é obrigatório para o envio de informações ao Sistema Aplic.

73. No **relatório técnico conclusivo**, a unidade instrutiva refutou a tese defensiva, destacando que esta cingiu-se a alegar a especificação das fontes, e não a suficiência de saldo.

74. O **Ministério Público de Contas** coaduna com a equipe de auditoria e **opina pela manutenção da irregularidade**, isto porque a Constituição Federal é taxativa ao determinar a vedação de abertura de créditos adicionais sem a existência de recursos para cobrir a despesa realizada, vide art. 167, incisos II e V da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; (grifou-se)



75. Além disso, houve afronta ao art. 43 e ao art. 46 da Lei nº 4.320/64, *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.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.(grifou-se)

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível. (grifou-se)

76. De fato, conforme bem salientou a equipe técnica, a defesa é demasiadamente debilitada, porquanto não se desincumbiu de demonstrar que havia recursos nas fontes 00 e 15 quando da abertura dos créditos adicionais com base em excesso de arrecadação. O apontamento não foi no sentido de que inexistiu autorização legislativa para sua abertura, mas sim, que as fontes indicadas eram insuficientes.

77. Além disso a posição do Tribunal de Contas do Estado é, já há algum tempo, informando que as apurações com a finalidade de viabilizar excesso de arrecadação devem ser feitas fonte a fonte. Veja-se a jurisprudência deste TCE-MT em relação ao assunto (Boletim de Jurisprudência):



14.3) Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação.

1.A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.É vedada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, sendo que, para se evitar essa prática, a gestão deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão adequados com a previsão ao longo do exercício e se as fontes de recursos, nas quais foram apurados os excessos, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários.

3.Caso se verifique que o excesso de arrecadação projetado para o exercício e já utilizado para abertura de crédito adicional não se concretizará, a gestão deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

4.A diferença positiva entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, constatada durante o exercício, constitui fator atenuante da irregularidade caracterizada pela abertura de crédito adicional sem a concretização do excesso de arrecadação na respectiva fonte de recursos, desde que não configure desequilíbrio fiscal das contas públicas.

(Contas Anuais de Governo do Estado. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015-TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. processo nº 8.176-0/2014). (grifou-se)

78. Neste passo, conforme apurado nos autos, restou comprovadamente demonstrado que tais fontes apresentavam déficit no momento das aberturas realizadas pelo Poder Executivo, razão pela qual **o Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade.**

79. Ademais, cabe a **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo que **observe** o dispositivo constitucional exposto no artigo 167, II e V, da Constituição Federal c/c o artigo 43, da Lei nº 4.320/1964, evitando a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes.

5) FB04 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_04. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal).

5.1) Foram autorizadas aberturas de créditos adicionais especiais sem indicação dos recursos correspondentes. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

80. Segundo apontamento da equipe de auditoria no **relatório técnico**



preliminar, as Leis Municipais nº 4191 e 4242/2017 , que autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais no orçamento do Município, não preveem a indicação dos recursos correspondentes.

81. A **defesa** sustenta que foram indicadas nas referidas Leis as fontes de recursos referentes aos créditos especiais abertos por elas. Alegou, ainda, problemas no sistema de informática utilizado pela Prefeitura, informando, inclusive, a substituição da empresa prestadora de serviços de TI.

82. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe reafirma que não houve a indicação das fontes dos recursos que originaram a abertura desses créditos adicionais especiais.

83. O **Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento da equipe técnica**.

84. Trata-se de irregularidade que eclode da ausência da indicação dos recursos correspondentes na autorização legislativa, em ofensa ao que dispõe o art. 167, V, da Constituição Federal, o qual estipula que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial **sem indicação dos recursos correspondentes**.

85. A irregularidade salta aos olhos da simples leitura dos textos legais, juntados aos autos no relatório técnico preliminar (fls. 226 e ss. do doc. digital nº 178882/2018).

86. Desta feita, **manifesta-se pela manutenção da irregularidade**, cabendo a **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo que observe o dispositivo constitucional exposto no artigo 167, V, da Constituição Federal, indicando corretamente os recursos correspondentes quando da abertura de créditos adicionais.



6) FB09 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_09. Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

6.1) Foram abertos créditos adicionais especiais incompatíveis com o PPA e a LDO. - Tópico – 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

87. Segundo consta do **relatório técnico preliminar**, foram abertos créditos adicionais especiais incompatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, relacionados aos seguintes projetos (fls. 12 do doc. Digital nº 98552/2018):

1) Inclusão do Projeto 1.546 - OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA no Orçamento do Município de Várzea Grande do exercício de 2017, por meio da abertura de crédito adicional especial (Lei Municipal nº 4.191/2017), sem indicação de alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, conforme Apêndice C;

2) Inclusão do Projeto 1.548 - PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA NO SUAS no Orçamento do Município de Várzea Grande do exercício de 2017, por meio da abertura de crédito adicional especial (Lei Municipal nº 4.242/2017), sem indicação de alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, conforme Apêndice C.

88. Em sede de **defesa**, a gestora destaca que a Constituição Federal (art. 167, §1º) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 5º, §5º) estabelecem que os **investimentos** cuja execução ultrapassem um exercício financeiro, obrigatoriamente deverão ser inciados somente se houverem prévia inclusão no PPA ou lei específica que autorize a respectiva inclusão.

89. Ressalta que "o que é vedado, de qualquer modo, é o início de projetos não incluídos na LOA". E cita consulta realizada por e-mail (fl. 141 do doc. Digital nº 124706/2018) junto à Consultoria Técnica do TCE corroborando tal entendimento.

90. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria salientou que defesa não trouxe nenhuma informação que revelasse que a execução dos créditos adicionais especiais abertos pelas Leis Municipais nº 4191 e 4242/2017 teriam duração que ultrapassasse o exercício de 2017, porém, consultando a **LDO de 2018**, constatou-se a inclusão dos projetos 1548 (Programa Primeira Infância no SUAS) e 1546 (Operacionalização do Fundo Municipal da Infância e Adolescência - FIA),



consignando os valores de R\$ 60.000,00 e R\$ 1.000.000,00, valores esses correspondentes aos créditos adicionais especiais abertos pelas Leis Municipais nº 4242 e 4191/2017, respectivamente.

91. A equipe ponderou que não houve empenho relativo a tais projetos no exercício de 2017, não havendo ofensa ao disposto no §1º do art. 167 da Constituição Federal mencionado no §5º do art. 5º da LRF exigida a alteração no PPA apenas se tais créditos tivessem sua execução no exercício de 2017,

92. No entanto, considerou que a inclusão dos projetos na Lei de Diretrizes Orçamentárias se deu apenas em 2018, razão pela qual o apontamento deveria ser mantido com a seguinte redação: “Abertura de créditos adicionais especiais, nos valores de R\$ 60.000,00 e R\$ 1.000.000,00, por meio das Leis Municipais nº 4242 e 4191/2017 que alteraram a LOA de 2017, não guardando compatibilidade com a LDO de 2017.”

93. **O Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento da unidade instrutiva.**

94. Como é cediço, o plano plurianual (PPA) tem por objetivo organizar a atuação governamental para execução de um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazo. A Constituição Federal, no § 1º do art. 167, determina que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

95. Assim, o PPA deve prever o valor financeiro global de cada programa, que representa a estimativa dos recursos necessários à consecução dos objetivos relacionados ao tema de governo (programa) no período de vigência do Plano. Sendo assim, o detalhamento dos recursos financeiros necessários à execução das ações é estabelecido na LOA como decorrência lógica do novo modelo de orçamento e planejamento. É o que se extrai da Resolução de Consulta nº 10/2013:



RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 10/2013 - TP

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO. CONSULTA. PLANEJAMENTO. PPA. ELABORAÇÃO. VALORES GLOBAIS POR PROGRAMA. DETALHAMENTO DAS AÇÕES NA LOA. POSSIBILIDADE, DESDE QUE ATENDIDOS OS REQUISITOS DO ARTIGO 165, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1) É possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA. 2) Para tanto, é imprescindível que o PPA evidencie as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, em atendimento ao artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, o que pode ser promovido pela estruturação do PPA em programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas, à exemplo do PPA 2012-2015 da União; e, 3) A estrutura tradicional de PPA organizada em programas e ações, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA, não evidencia satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para efeito de cumprimento do artigo 165, § 1º, da Constituição Federal.

PLANEJAMENTO. PPA, LDO E LOA. COMPATIBILIDADE. LIMITES À PROGRAMAÇÃO. DIRETRIZES PARA VERIFICAÇÃO. 1) Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA. 2) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros; e, 3) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA. (grifou-se)

96. Assim, como a execução dos projetos constantes das Leis nº 4242 e 4191/2017 não suplantou um exercício, visto que não houve empenho no exercício de 2017, é razoável o entendimento firmado pela unidade instrutiva de que não houve ofensa ao disposto no art. 167, §1º, da Constituição Federal, o qual assim dispõe:

Art. 167. [...]

§ 1º **Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro** poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (grifou-se)

97. Nada obstante, vislumbra-se que a inserção de tais projetos deu-se apenas na LDO de 2018, o que inegavelmente revela o descumprimento do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que houve incompatibilidade entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.



98. A LDO deveria indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA.

99. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina pela manutenção do apontamento.

7) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

7.1) Encaminhamento da prestação de Contas Anuais de Governo fora do prazo definido na Resolução Normativa nº 36/2012 - TP. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

100. Segundo o **relatório técnico preliminar**, o Chefe do Poder Executivo não encaminhou ao TCE/MT a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 - TCE/MT.

101. A **defesa** reconhece o atraso de três dias no envio das Contas Anuais de Governo, pede o saneamento da irregularidade invocando os princípios da razoabilidade e isonomia por meio de citação de trecho de Julgamento Singular deste Tribunal no Processo nº 6458-0/2015 que diz ser "forçoso admitir que toma corpo nesta Corte a tolerância de até 05 (cinco) dias para atrasos de remessas de informações referentes ao Sistema APLIC".

102. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe mantém o apontamento, ressaltando que, apesar da existência de julgamento monocrático atenuando a exigência de prazo para remessa de documentos ao TCE via sistema Aplic, não se formou jurisprudência.

103. A equipe salienta que, ainda que houvesse firmado jurisprudência, há de se destacar que os prazos de envio dos Balancetes Mensais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de Várzea Grande foram todos encaminhados com atraso, revelando-se prática recorrente.



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

105. Independente da análise do mérito sobre a dilação do prazo, a Resolução Normativa n. 36/2012 do TCE/MT determina o envio das Contas Anuais de Governo por meio do Sistema Aplic, dispondo o inciso IV do art.1º o seguinte:

Art. 1º Determinar às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das seguintes cargas: (...)

IV. Contas anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209 da Constituição Estadual;

106. Já o art. 209, §1º, da Constituição do Estado de Mato Grosso determina que as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo devem ser remetidas ao Tribunal de Contas do Estado após o término do prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir do dia 15 de fevereiro, prazo este que objetiva a disponibilização das Contas Anuais aos cidadãos. Veja-se:

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

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

107. Da análise do referido dispositivo fica demonstrado que o prazo para envio de contas foi encerrado no exercício de 2018, razão pela qual eventual irregularidade somente seria perfeita nesse exercício, descabendo o levantamento, e análise dentro da prestação de contas referentes ao exercício de 2017.

108. Além disso, a apreciação da referida irregularidade dentro do processo de prestação de Contas Anuais de governo foge à delimitação do objeto previsto no



§1º, do artigo 5º da Resolução Normativa 08/2010 deste Tribunal de Contas do Estado.

109. Assim, eventuais irregularidades referentes a atrasos de envio de documentação possuem procedimento próprio a ser seguido, qual seja a Representação de Natureza Interna pelo envio extemporâneo de documentação.

110. No presente caso, confirmou-se o envio extemporâneo da documentação, que deveria tê-lo sido até o dia 16 de abril de 2018, nos termos do quanto disposto na Resolução Normativa n. 36/2012 do TCE/MT, inciso IV do art.1º c/c art. 209 da Constituição do Estado do Mato Grosso.

111. Entretanto, seja pela impropriedade do procedimento escolhido, seja pelo quanto estabelecido no art. 209, *caput* e §1º, da Constituição Estadual, denota-se que a referida irregularidade não ocorreu, no exercício de 2017, bem como não deve ser analisada em processos de prestação de Contas Anuais de Governo, razão pela qual o *Parquet* de Contas, discordando da unidade instrutiva, opina pelo afastamento da irregularidade MC.02.

8) NC05 DIVERSOS_MODERADA_05. Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

8.1) O Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre foi publicado fora do prazo estabelecido no art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

112. Segundo consta do **relatório técnico preliminar**, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre foi publicado em 01/08/2017, todavia deveria ter sido publicado até 31/07/2017, haja vista que o dia 30/07/2017 foi domingo e o artigo 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a publicação deve ocorrer até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

113. A **defesa** admite a ocorrência do atraso em um dia, mas pugna pela aplicação dos princípios da isonomia e razoabilidade na análise do apontamento.

114. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria opina pela



manutenção da irregularidade, tendo em vista que a sua ocorrência foi admitida pela gestão.

115. Em sede de **alegações finais**, a gestora sustenta que o atraso ocorreu em período de conversão/transição do novo sistema de informação da Prefeitura Municipal. Acrescenta que houve inúmeras dificuldades no recebimento dos dados para migração, o que demandou análise minuciosa dos registros convertidos. Encaminha cópia de documentos que tratam da contratação do sistema de tecnologia da informação.

116. O Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve persistir.

117. Em que pese a ínfima ofensividade da conduta verificada, decorrente do atraso de um dia na publicação Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre, entende-se que a impropriedade de fato ocorreu, devendo constar na apreciação das contas mormente para efeito da análise de possíveis reincidências em processos futuros e alerta à gestão para a adoção de medidas oportunas futuramente.

118. Nada obstante, ressaí que a ocorrência da irregularidade não possui o condão de influir na emissão de parecer contrário à aprovação das presentes contas de governo.

2.3. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

119. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2014/2017) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 3.912/2013	Lei Municipal nº 4.175/2016	Lei Municipal nº 4.176/2016

120. Conforme consta no **relatório técnico preliminar**, a Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 774.264.626,04 (setecentos e



setenta e quatro milhões, duzentos e sessenta e quatro mil seiscentos e vinte e seis reais e quatro centavos), dos quais, R\$ 198.570.829,59 (cento e noventa e oito milhões, quinhentos e setenta mil oitocentos e vinte e nove reais e cinquenta e nove centavos) foram destinados ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.

121. No decorrer da execução orçamentária, entretanto, em razão da abertura de créditos adicionais e anulações de dotações, o Orçamento Final passou a ser de R\$ 780.189.381,43 (setecentos e oitenta milhões, cento e oitenta e nove mil trezentos e oitenta e um reais e quarenta e três centavos) (setenta milhões, novecentos e treze mil seiscentos e sessenta e nove reais e oitenta e oito centavos)).

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

2.3.1. Da execução orçamentária

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

Quociente de execução da receita – 0,681	
Receita prevista (exceto intraorçamentária): R\$ 757.820.882,04	Receita arrecadada (exceto intraorçamentária): R\$ 516.672.960,64

Quociente de execução de despesa – 0,676	
Despesa autorizada atualizada: R\$ 759.585.792,18	Despesa realizada: R\$ 514.067.712,48

124. Os resultados indicam que a receita arrecadada foi **menor** que a receita prevista, ocorrendo **déficit de arrecadação**. Também verifica-se que a despesa realizada foi **menor** do que a autorizada, acarretando economia orçamentária.

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



seguinte:

Quociente de resultado da execução de orçamentária – 1,012	
Receita Orçamentária Arrecadada Ajustada: R\$ 490.815.961,93	Despesa Orçamentária Empenhada Ajustada: R\$ 484.754.461,16

126. Destas informações extrai-se que a receita arrecadada é maior do que a despesa realizada, demonstrando **superávit orçamentário de execução**.

2.3.2. Dos restos a pagar

127. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 28.262.616,15 (vinte e oito milhões, duzentos e sessenta e dois mil seiscentos e dezesseis reais e quinze centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 532.660.347,87 (quinhentos e trinta e dois milhões, seiscentos e sessenta mil trezentos e quarenta e sete reais e oitenta e sete centavos).

128. Destas informações decorre que **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, R\$ 0,053 foram inscritos em restos a pagar**.

129. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), este foi de 1,514, demonstrando que, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,514 de disponibilidade financeira, evidenciando a suficiência financeira para o pagamento de restos a pagar.

2.3.3. Dívida Pública

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

131. Já o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, define que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá



ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida.

132. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) é 0,548, o que indica que a Dívida Consolidada não extrapolou o limite legal, cumprindo o limite previsto no art. 3º, inc. II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

133. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro respeitou o limite máximo de 16% da receita corrente líquida, observando-se o que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

134. Denota-se, ainda, o cumprimento do limite estabelecido no art. 7º, II da Resolução Normativa nº 43/2001 do Senado Federal, já que o comprometimento no exercício com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não superou 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida.

2.3.4. Limites constitucionais e legais

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

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

Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	30,97%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	27,50%



Aplicação com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	64,94%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	54,15%⁹

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

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

139. Nada obstante, consoante já defendido na análise da referida irregularidade, aplica-se ao caso o entendimento forjado pelo Acórdão 455/2018-TP, tendo em vista que o extrapolamento se deu exclusivamente pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimentos dos RPPS, de modo que não cabe a emissão de parecer contrário à aprovação das contas com base unicamente neste apontamento.

2.4. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

140. 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.

141. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 780.189.381,43 (setecentos e oitenta milhões, cento e oitenta e nove mil trezentos

⁹ Apesar do extrapolamento do limite legal, o *Parquet* de Contas posiciona-se favoravelmente à aprovação de contas em razão do entendimento forjado no Acórdão 455/2018-TP.



e oitenta e um reais e quarenta e três centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 532.660.347,87 (quinhentos e trinta e dois milhões, seiscentos e sessenta mil trezentos e quarenta e sete reais e oitenta e sete centavos), o que corresponde a apenas **68,27 %** da previsão orçamentária.

142. Em vista da falta de congruência entre o orçamento previsto e o efetivamente executado, sugere-se a **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao chefe do Poder Executivo que observe o artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 e a Resolução de Consulta nº 26/2015-TP, de modo que as peças de planejamento e orçamento públicos (PPA/LDO/LOA) estabeleçam valores compatíveis com a realidade econômico/financeira do Município, para que os valores atribuídos aos programas governamentais sejam os mais próximos quanto possível dos necessários para a consecução dos objetivos almejados e os créditos autorizados para sua execução não tenham que sofrer muitas suplementações ou cancelamentos, em prol da transformação de tais instrumentos de planejamento em ferramentas de efetivo controle da ação governamental.

2.5. Avaliação das Políticas Públicas

2.5.1. Educação

143. Acerca das políticas públicas voltadas à educação e dos respectivos indicadores, o corpo técnico aduz que o município esteve **melhor que a média nacional em 05 (seis) de 10 (dez) itens avaliados em 2017**. Tais dados resultaram no **escore 5,0**, o mesmo resultado alcançado no exercício de 2016.

144. Em 2017, **destacaram-se negativamente**: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016); Proporção de Escolas Municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil; Proporção de Escolas Municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à



Média do Brasil; Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), e; Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), os **mesmos itens avaliados negativamente em 2016**.

145. Ademais, com relação ao exercício anterior vislumbra-se que houve **piora** nos seguintes indicadores: Taxa de Reprovação - Rede Municipal - até 4ª série/5º ano EF; Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF, e; Distorção Idade-série - Rede Municipal - até a 4ª série/5º ano EF.

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

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

2.5.2. Saúde

148. Analisando-se as informações apresentadas, nota-se que apenas **04 (quatro) dos 10 (dez) índices avaliados atingiram os valores desejáveis**, calculados a partir de fontes oficiais (Datasus, Secretaria Estadual de Saúde e IBGE). Tais dados resultaram no escore 4,0, superior ao alcançado no exercício anterior (escore 2,0).

149. Em 2017, **destacaram-se negativamente**: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; Taxa de Mortalidade Infantil; Proporção de Nascidos Vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; Taxa de detecção de Hanseníase; Razão de Exames



Citopatológicos Cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária, e; Incidência de Tuberculose todas as formas.

150. Com relação ao exercício anterior, o Município apresentou **piora** quanto aos seguintes indicadores: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; Taxa de Mortalidade Infantil; Taxa de detecção de Hanseníase; Incidência de Tuberculose todas as formas, e; Cobertura - Imunizações: Pentavelente.

151. Assim, quanto aos indicadores em que o escore negativo em relação à média Brasil ou que pioraram em relação ao exercício anterior, o município precisa adotar políticas para melhorar esses índices e, conseqüentemente, a melhorar a qualidade de vida da população.

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

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

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

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

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



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

2.6. Observância do Princípio da Transparência

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

159. Apurou-se, após a apresentação da manifestação defensiva, que o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF. O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF.

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

161. Por outro lado, verificou-se que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre de 2017 foi publicado fora do prazo estabelecido no art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme tratado na análise da irregularidade classificada como **NC05**.

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

163. Por fim, observou-se que o Chefe do Poder Executivo não encaminhou ao TCE/MT a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 36/2012. Nada obstante, conforme já consignado neste parecer, **não cabe a análise da referida irregularidade nas presentes contas de**



governo.

2.7. Índice de Gestão Fiscal

164. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM¹⁰, cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

165. O IGF é composto dos seguintes indicadores:

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

166. 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)

167. Compulsando os autos, verifica-se que no exercício de **2017** o **Município de Várzea Grande** obteve em índice geral de 0,56, marca que o coloca na categoria de **Gestão em Dificuldade (nota C)** e em 45º lugar no ranking dos municípios de Mato Grosso.

168. Vislumbra-se, contudo, que o Município apresentou constante evolução no ranking desde o exercício de 2013, quando alcançou a 129ª posição.

¹⁰ - Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT.



3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

169. Considerando os fatos expostos nos autos, é de se concluir que o agente político, de maneira geral, foi diligente na alocação dos recursos na área da educação e saúde, obedecendo aos percentuais mínimos estabelecidos na Constituição Federal.

170. Contudo, é possível vislumbrar baixa efetividade na aplicação de tais recursos nas referidas áreas, na medida em que os resultados negativos perduram há vários exercícios seguidos.

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

172. De outra parte, em relação aos indicadores da **saúde**, constatou-se que o Município de Várzea Grande, apesar da tímida melhora com relação ao exercício de 2016, continua apresentando resultados preocupantes, tendo piorado em relação a alguns indicadores.

173. Assim, o Ministério Público de Contas entende ser de grande valia para o desfecho das presentes Contas de Governo dar aqui destaque para os **aspectos relevantes** a serem aprimorados, evoluídos e efetivados no exercício seguinte:

Políticas Públicas de Educação e Saúde: O Município precisa melhorar os seguintes indicadores da educação e da saúde:

Na Educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016); Proporção de Escolas Municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil; Proporção de Escolas Municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil; Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), e; Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);

Na Saúde: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; Taxa de Mortalidade Infantil; Proporção de Nascidos Vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; Taxa de detecção de Hanseníase; Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-



vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária, e; Incidência de Tuberculose todas as formas.

174. Reforça-se aqui a recomendação ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados abaixo da média nacional e ao seu próprio desempenho com relação ao ano anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino no Município.

175. No que toca ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, necessário colacionar as disposições contidas do Parecer Prévio nº 134/2017 – TP, relativas ao exercício de 2016, *in verbis*:

[...] **recomendando** ao Poder Legislativo de Várzea Grande que: **1) determine** ao Chefe do Poder Executivo Municipal que observe: **1.1)** o artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 e a Resolução de Consulta nº 26/2015-TP, adotando mecanismos eficazes de planejamento financeiro e orçamentário, a fim de garantir uma execução orçamentária mais próxima do previsto; e, **1.2)** os artigos 167, V, da Constituição Federal e 43 e 46 da Lei nº 4.320/1964, assegurando a indicação dos recursos correspondentes aos créditos adicionais abertos em todos os decretos; e, **2) recomende** ao Chefe do Poder Executivo Municipal que: **1)** diante do elevado montante previsto e executado referente às contratações temporárias de pessoal, paulatinamente, substitua os servidores contratados temporariamente por servidores efetivos, considerando que há um concurso público em andamento no âmbito da Prefeitura Municipal; e, **2)** 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 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2015); f) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); g) Taxa de reprovação - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); e, h) Distorção idade-série - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); na saúde: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); b) Taxa de mortalidade infantil (2014); c) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); d)



Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório - doença cérebro-vascular (2014); e) Taxa de detecção de hanseníase (2015); f) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2015); g) Incidência de tuberculose todas as formas (2015); h) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2015); e, i) Taxa de incidência de dengue (2015).

176. Das informações constantes dos autos, verifica-se que não houve cumprimento das determinações sugeridas nas contas precedentes relativas à adoção de mecanismos eficazes de planejamento financeiro e orçamentário e à abertura de créditos adicionais sem recursos preexistentes nas respectivas fontes.

177. Destaque-se que a ofensa ao art. 43, *caput*, da Lei nº 4.320/1964, o qual estipula que a abertura dos créditos suplementares e especiais **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada, **é recorrente desde o exercício de 2015**.

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

179. Além da inobservância de parte das recomendações, demonstrou-se a ocorrência de irregularidade de natureza gravíssima, a qual poderia ensejar a reprovação das Contas Anuais de Governo do Município de Várzea Grande, referentes ao exercício de 2017.

180. Todavia, consoante já suficientemente exposto, entende-se que o requisito estabelecido no Acórdão 455/2018-TP, de que a irregularidade fosse ocasionada exclusivamente pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS, restou devidamente preenchido, devendo este aspecto ser considerado na emissão do parecer prévio sobre as estas contas anuais de governo, em homenagem aos princípios da razoabilidade e do tratamento isonômico, os quais devem reger as deliberações



emanadas desta Corte.

181. Cabe destacar que, afora esta, não existem irregularidades classificadas como de natureza gravíssima nas presentes contas.

182. Assim, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o seu julgamento ao Poder Legislativo Municipal, a manifestação deste *Parquet* de Contas encerra-se com o manifestação pela emissão de **parecer FAVORÁVEL à aprovação** das presentes contas de governo.

3.2. Conclusão

183. 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) **opina:**

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Várzea Grande** referentes ao **exercício de 2017**, sob a administração da **Sra. Lucimar Sacre de Campos**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução TCE/MT nº 10/2008;

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

b.1) **observe os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000**, constantes do art. 19, III e 20, III, “b”, **alertando** a gestão que, de acordo com o entendimento assentado no Acórdão 455/2018-TP, o teor da Resolução de Consulta 19/2017, consistente na dedução das aplicações financeiras do RPPS da base de cálculo da Receita Corrente Líquida, será levada a efeito para quaisquer análises que a envolva a partir do julgamento das contas do exercício de 2018;



b.2) observe o dispositivo constitucional exposto nos artigos 167, II e V, da Constituição Federal c/c o artigo 43, da Lei nº 4.320/1964, evitando a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes ou sem indicação de fonte;

b.3) observe o artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 e a Resolução de Consulta nº 26/2015-TP, de modo que as peças de planejamento e orçamento públicos (PPA/LDO/LOA) estabeleçam valores compatíveis com a realidade econômico/financeira do Município, para que os valores atribuídos aos programas governamentais sejam os mais próximos quanto possível dos necessários para a consecução dos objetivos almejados;

b.4) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas de **saúde e educação**, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos indicadores que se mostraram abaixo da média nacional ou apresentaram piora se comparados ao exercício anterior.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 28 de novembro de 2018.

(assinatura digital)¹¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

¹¹Documento 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.