



PROCESSOS NºS	:	<b>53.817-5/2023 (PRINCIPAL), 53.318-1/2023, 182.777-4/2023, 182.217-9/2024 E 52.646-0/2023(APENSOS)</b>
PRINCIPAL	:	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS</b>
RESPONSÁVEL	:	<b>ADILSON GONÇALVES DE MACEDO - PREFEITO</b>
ADVOGADAS	:	<b>CAMILA SALETE JACOBSEN – OAB/MT Nº 26.480-O ANA PAULA BARAÚNA DE MERCÊ – OAB/MT Nº 26.807</b>
ASSUNTO	:	<b>CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2023</b>
RELATOR	:	<b>CONSELHEIRO CAMPO NETO</b>

## RAZÕES DO VOTO

52. Primeiramente, cabe enfatizar que os artigos 210 da Constituição Estadual, 1º, inciso I, 26 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 – Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007), 5º, I, da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso), 1º, I, da Resolução Normativa nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE/MT – RITCE/MT), estabelecem a competência deste Tribunal de Contas para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais.

53. Nesse âmbito, também cumpre dizer que as contas anuais de governo municipal, conforme conceitua o artigo 2º da Resolução Normativa nº 1/2019-TP - TCE/MT, “representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta integrantes de cada ente federado”.

54. Feitas essas considerações prévias e após apreciar o posicionamento técnico da 1ª Secex, a defesa apresentada<sup>1</sup> e o parecer do Ministério Público de Contas, passo ao exame das **contas anuais de governo do exercício de 2023**, da Prefeitura Municipal de **Barra do Garças**, sob a responsabilidade do Prefeito Municipal Sr. **Adilson Gonçalves de Macedo**.

### 1. DAS IRREGULARIDADES

<sup>1</sup>. Vale lembrar que o gestor, embora tenha sido devidamente intimado, optou em não protocolar suas alegações finais.





55. Conforme já consignado no relatório deste voto, a 1ª Secretária de Controle Externo discriminou em seu Relatório Técnico Preliminar a ocorrência de 5 (cinco) irregularidades, com 10 (dez) subitens. No entanto, após exame da defesa apresentada pelo gestor, a equipe de auditoria **concluiu pela permanência de 4 (quatro) irregularidades, com 7 (sete) subitens, sendo 1 (uma) gravíssima e 3 (três) graves.**

56. O **Ministério Público de Contas divergiu parcialmente da equipe de auditoria**, pois opinou pelo saneamento da irregularidade do subitem 1.1 (AA04), de natureza gravíssima.

### **1.1. Da irregularidade considerada sanada pela 1ª Secex e pelo Ministério Público de Contas**

**ADILSON GONCALVES DE MACEDO** - ORDENADOR DE  
DESPESAS/Período: 04/01/2021 a 31/12/20231  
(...)

**2) 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).

2.1) Ausência de comprovação de abertura por decreto de créditos adicionais. **SANADA**

2.2) Ausência de comprovação da realização das audiências públicas de avaliação das metas fiscais, implicando na sua não realização. **SANADA**

2.3) Ausência de publicidade dos anexos obrigatórios da LDO/2023 e LOA/2023, bem como das suas alterações, incluindo os créditos adicionais. **SANADA**

57. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria sustentou que: - apesar de constatar o envio das leis autorizativas, não ocorreu a comprovação da abertura dos créditos adicionais, via Decreto, de acordo com o quadro da fl. 25<sup>2</sup> (**subitem 2.1**); - com base no Sistema Aplic, não foram enviados comprovantes que atestem a realização das audiências públicas de avaliação das metas fiscais do 2º e 3º quadrimestre (**subitem 2.2**); e, - não consta no Portal Transparência da Prefeitura os anexos obrigatórios, que integram a LDO/2023 e LOA/2023, bem como as suas alterações, incluindo os créditos adicionais (**subitem 2.3**).

<sup>2</sup>. Documento Digital nº 490885/2024





58. Em sua **defesa**, em relação ao **subitem 2.1**, o gestor afirmou que a abertura dos créditos adicionais especiais ocorreu por intermédio de Decretos. Todavia, elucidou que os respectivos documentos foram elaborados, mas não foram remetidos ao Sistema Aplic. Quanto ao **subitem 2.2**, ressaltou que as audiências públicas foram realizadas e, para comprovar, anexou as aludidas documentações<sup>3</sup>. Com referência ao **subitem 2.3**, esclareceu que os textos das LDO e LOA foram publicados na imprensa oficial, sendo que os seus anexos foram sim disponibilizados no Portal Transparência da Prefeitura, de acordo o *link* colacionado aos autos<sup>4</sup>, bem como na sede da Prefeitura e Câmara Municipal.

59. A equipe de auditoria, por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, concluiu que o gestor exteriorizou argumentos e apresentou documentos aptos a **sanarem os subitens 2.1, 2.2 e 2.3**. Não obstante a isso, para todas as irregularidades, assinalou que os documentos não foram inseridos no Sistema Aplic. Estritamente sobre o subitem 2.3 acrescentou o procedimento cabível na hipótese de o gestor optar em não publicar os anexos das peças orçamentárias. Sob essa ótica, sugeriu recomendações à Administração Municipal.

60. O **Ministério Público de Contas** corroborou com a manifestação da equipe de auditoria.

### 1.1.1. Posicionamento do Relator

61. Acompanho os fundamentos externalizados pela equipe de auditoria e Ministério Público de Contas para **afastar os subitens 2.1, 2.2 e 2.3**. Digo isso porque ficou comprovado que: - houve a abertura de créditos adicionais, mediante Decretos (**subitem 2.1**); e, - foram realizadas as audiências públicas para avaliação das metas fiscais do 2º e 3º quadrimestre (**subitens 2.2**), bem como disponibilizados no Portal Transparência da Prefeitura os anexos obrigatórios da LDO/2023 e LOA/2023 (**subitem 2.3**).

<sup>3</sup>. Documento digital nº 498399/2024 -fls. fls. 5 a 443

<sup>4</sup>. [https://www.gp.srv.br/transparencia\\_barradogarcas/servlet/informativo?orcamento,1](https://www.gp.srv.br/transparencia_barradogarcas/servlet/informativo?orcamento,1)





62. Em que pese essa conclusão, na linha das proposições feitas pela equipe de auditoria e pelo Ministério Público de Contas, reputo pertinente, a fim contribuir com o aprimoramento da gestão, em **recomendar** ao Poder Legislativo Municipal que **recomende** ao Chefe do Poder Executivo que: - encaminhe tempestivamente mediante o Sistema Aplic as informações de envio obrigatório ao TCE/MT; e - ao optar pela publicação das peças orçamentárias em versões simplificadas, indique no referido ato o endereço eletrônico onde seja possível ter acesso aos anexos obrigatórios das aludidas leis, em cumprimento aos princípios da transparência da gestão fiscal e da ampla publicidade, nos termos do artigo 48, § 1º, II, da Lei Complementar 101/2000.

## 1.2. Da irregularidade considerada **mantida** pela 1ª Secex e **sanada** pelo Ministério Público de Contas.

**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) O total da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo acima do limite da Receita Corrente Líquida Ajustada 54% para o Poder Executivo - Tópico - ANÁLISE DA DEFESA

63. **Por meio do Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria anunciou que a realização da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi de R\$ 179.007.874,15, equivalente à 55,92% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 320.093.555,11), percentual esse superior ao limite máximo legal de 54%, previsto no artigo 20, inciso III, 'b', da Lei Complementar nº 101/2000.

64. Em sua **defesa**, o gestor ressaltou que a equipe de auditoria considerou para o cálculo o valor de R\$ 19.280.485,41 que corresponde aos valores pagos na dotação 33.90.39 (outros serviços de pessoa jurídica), atinente à empresas de prestação de serviços médicos. No entanto, após análise dos empenhos, afirmou que desse total, R\$ 19.106.535,60 corresponde às despesas custeadas com recursos da Atenção Básica e recursos de Média e Alta Complexidade – MAC.

65. Nesse sentido, esclareceu que do montante de R\$ 19.106.535,60, o valor de R\$ 16.752.974,52 é custeado com recursos de MAC, os quais são repassados





integralmente pelo Governo Estadual. Desse modo, salientou que podem ser excluídas do cálculo da despesa com pessoal as despesas com terceirização de serviços médicos que não abrangem a Atenção Básica à Saúde, como é o caso das despesas com a contratação de profissionais médicos plantonistas, para serviço noturno, finais de semana e de médicos especialistas. A fim de respaldar tais alegações, destacou os artigos 196 e 199 da Constituição Federal, 24 da Lei nº 8.080/1990 e 3º da Portaria nº 2.567/2016 do Ministério da Saúde, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas do Paraná<sup>5</sup>.

66. Portanto, com a finalidade de demonstrar que o percentual de gasto com pessoal foi de 50,68%, ou seja, abaixo do limite de 54% estabelecido pela LRF, refez o cálculo excluindo o valor referente aos serviços médicos que, de acordo com a sua declaração, são custeados com recursos de MAC (R\$ 16.752.974,52), conforme tabela abaixo:

Receita Corrente Líquida	R\$ 320.093.555,11
Limite de 54%	R\$ 172.850,519,80
Valor apurado pelo TCE/MT	R\$ 179.007.874,15
Valor a ser retirado – MAC	R\$ 16.752.974,52
<b>Valor real gasto com pessoal</b>	<b>R\$ 162.254.899,60 – 50,68%</b>

67. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria manteve a irregularidade em questão, amparada na Resolução de Consulta nº 21/2018-TCE/MT, cujo teor estabelece que as despesas relativas ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal. Ademais, pontuou o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o qual fixa que a despesa com pessoal originária da contratação de

<sup>5</sup> Conforme descrito na defesa: “Acórdão nº 1314/21 – Tribunal Pleno do TCE-PR (Processo nº 57.514- 9/19) estabelece que não é toda e qualquer despesa com terceirização de mão de obra que necessariamente será contabilizada como “outras despesas de pessoal” e, portanto, deterá aptidão de impactar no índice de gastos com pessoal; mas apenas aquelas que reflipam nítida natureza de substituição de servidores ou de empregados públicos.”

“Acórdão nº 2238/20 – Tribunal Pleno do TCE-PR (Processo nº 67.685- 5/18) dispõe que os serviços especializados, os plantões médicos prestados em período noturno, finais de semana e feriados e os serviços de saúde de média e alta complexidade têm sido considerados pelo TCE-PR de natureza complementar às ações de Atenção Básica de Saúde, a que se refere a Portaria nº 2.488/11 do Ministério da Saúde, e, desta forma, extrapolam a competência municipal e não devem ser considerados no índice de pessoal dos municípios.”





serviços públicos finalísticos de forma indireta, referente à atividade fim do ente público, deverão ser incluídas no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal. Nessa senda, a fim de amparar a sua argumentação, realçou julgados deste Tribunal de Contas sobre a matéria.

68. Enfim, quanto à alegação da necessidade de excluir do cálculo as despesas custeadas por meio de repasses do Governo Estadual, proferiu a seguinte declaração:

**O fato de ser custeada com recursos repassados pelo Governo Estadual não exclui do cálculo, pois estas se incorporaram ao erário municipal, pois a despesa não está sendo computada pelo ente estadual nem deveria, sendo de responsabilidade municipal. (grifei)**

69. O **Ministério Público de Contas** divergiu da equipe de auditoria, pois entendeu que a inclusão de tais despesas para o cálculo com gastos de pessoal só deve ocorrer quando restar configurada a substituição ilegal de profissionais, ou seja, deve ser demonstrado de forma inequívoca que os contratados estão ocupando cargos de provimento efetivo ou exercendo, exclusivamente, atividade que lhes são próprias, segundo preceitua as Resoluções de Consulta nºs 2/2013, 14/2013 e 16/2013.

70. Ultrapassada essa explanação e adentrando ao caso concreto, sublinhou que não foram apresentadas provas aptas a evidenciar a substituição de servidores ou de empregados públicos, além de que a maioria dos recursos não se referem a atenção básica de saúde, mas sim ao financiamento da média e alta complexidade da saúde, que são decorrentes de recursos federais (MAC).

71. Dessa feita, posicionou-se pela exclusão do valor de R\$ 16.752.974,52, alusivo às despesas efetivadas com os recursos destinados aos serviços de saúde de MAC, perfazendo o total de gasto com pessoal a quantia de R\$ 162.254.899,60, equivalente à **50,68% da RCL**.

a. Apesar da conclusão acima, por cautela, entendeu necessário expedir recomendação, para que sejam observadas as diretrizes do Manual de Demonstrativos





Fiscais da STN, bem como o disposto na LRF e na jurisprudência deste Tribunal, para o registro contábil da despesa com pessoal, a fim de certificar o respeito ao limite prudencial, e, se atingido, promover à adoção das medidas dispostas no parágrafo único do art. 22 e art. 23, da LRF.

### 1.2.1. Posicionamento do Relator

72. Como exposto anteriormente, restou evidenciado pela equipe de auditoria que o Poder Executivo de Barra do Garças despendeu R\$ 179.007.874,15 em despesa com pessoal, a qual equivale à **55,92%** da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 320.093.555,11), alcançando percentual superior ao limite máximo legal de 54%, previsto no artigo 20, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000.

73. Nesse sentido, convém enfatizar que, no cálculo da unidade instrutiva, buscou-se considerar os valores gastos com contratação de empresas de prestação de serviços médicos (elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), conforme detalhado no “Apêndice O” do Relatório Técnico Preliminar, no total de **R\$ 19.280.485,41**. Todavia, desse valor, a defesa sustenta a necessidade de exclusão de R\$ 16.752.974,52, relativo às despesas custeadas com recursos recebidos de outras esferas governamentais para ações de saúde de Média e Alta Complexidade – MAC, o que conduziria o percentual de gasto com pessoal para 50,68%.

74. Pois bem. Como se sabe, o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal conceitua os gastos considerados na somatória da despesa total com pessoal, bem como prevê, em seu § 1º, que 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”. Sobre a temática, este Tribunal de Contas editou a Resolução de Consulta nº 29/2013:

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Terceirização lícita. Requisitos. 1) São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal: a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; b) as atividades





terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos; c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço. **2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF.** (Resolução De Consulta 29/2013 - PLENÁRIO. Julgado em 13/12/2013. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/12/2013. Processo 97136/2013). (grifei)

75. Segundo os requisitos delineados na tese prejulgada, para se caracterizar lícita a terceirização, de modo a não ser computada no limite de despesa com pessoal, as atividades devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal efetivo, bem como não deve restar caracterizada relação direta de emprego entre o prestador de serviço e a Administração.

76. Especificamente no que se refere aos serviços de saúde, também se mostra importante assinalar o disposto na Resolução de Consulta nº 16/2013, cujo teor estabelece:

Saúde. Complementação de serviços de saúde. Requisitos. Despesa com pessoal. Inclusão no limite. Requisitos. 1) As entidades político-administrativas possuem a competência de planejar, executar, controlar e ajustar os serviços públicos, cabendo-lhes repassar à iniciativa privada parcela de suas atribuições, nos termos da Constituição Federal e das leis. 2) A Constituição Federal, no artigo 199, § 1º, autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada, atuando de forma paralela, cumulativa com o Estado, com o intuito de garantir a universalidade e igualdade no acesso à saúde e maior eficiência na sua prestação. 3) A complementação do serviço de saúde, através do desenvolvimento de atividades finalísticas ou acessórias, atenderá os seguintes requisitos: a) preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos; b) celebração de convênio ou contrato conforme as normas de direito administrativo, prevalecendo o interesse público sobre o particular; c) integração dos serviços privados às diretrizes organizativas do Sistema Único de Saúde; d) regulamentação legal pela entidade político administrativa; e, e) depende de licitação prévia, salvo nos casos de contratação direta previstos em lei. **4) As despesas com a complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada não devem ser computadas no cálculo da despesa com pessoal, desde que observados os seguintes requisitos cumulativos** : a) não correspondam a atribuições de categorias funcionais, com cargos vagos, que se destinam ao fim específico objeto da complementação; b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração





Pública e o prestador de serviço; e, c) os serviços de saúde não sejam transferidos por completo para a iniciativa particular pela Administração Pública, em afronta aos ditames constitucionais. (Resolução De Consulta 16/2013 - PLENÁRIO. Julgado em 13/08/2013. Publicado no DOC/TCE-MT em 13/08/2013. Processo 109835/2013). (grifei)

77. Logo, para que os serviços de saúde contratados junto a agentes privados sejam considerados complementares e, portanto, excluídos do cálculo da despesa com pessoal, é imperioso o cumprimento dos pressupostos mencionados acima, quais sejam: - não correspondam a atribuições de categorias funcionais, com cargos vagos, que se destinem ao fim específico objeto da complementação; - inexistência de relação direta de emprego entre o prestador e Administração; e, - não haja transferência completa dos serviços de saúde à iniciativa privada.

78. À vista da legislação e dos entendimentos desta Corte de Contas acima expostos, compreendo que não existe respaldo à alegação da defesa no sentido de excluir parte das despesas exclusivamente com fundamento na origem dos recursos, recebidos de outras esferas governamentais para custeamento de serviços de média e alta complexidade. Com efeito, a análise sobre a inclusão, ou não, de valores no limite de gasto com pessoal tem como enfoque a natureza dos dispêndios realizados, e não a origem dos recursos que lhe deram cobertura.

79. Aliás, impende frisar que a equipe de auditoria para extrair o percentual do gasto com pessoal, utilizou-se do procedimento que foi empregado em todas as outras contas apreciadas por este Tribunal. Por consequência, atender uma tese nova do gestor, no sentido de não computar os gastos feitos com recursos de MAC, fere, entre outros, o princípio da isonomia, visto que se estaria tratando de forma diferenciada e, sem nenhuma justifica plausível para essa conduta, o gestor de Barra do Garças.

80. Como se não bastasse, é preciso relevar que para embasar a argumentação atinente às despesas com recursos de MAC, o gestor citou apenas um Acórdão do Tribunal de Contas do Paraná; entretanto, é de conhecimento amplo que os Tribunais de Contas são independentes e não há subordinação entre eles. Assim, o TCE/MT não está vinculado ao referido julgado.





81. Frente a essas razões e, valendo-me do princípio da verdade material<sup>6</sup>, insculpido no art. 2º, inciso XI, do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (CPCE/MT), faz-se indispensável o exame acerca da natureza das despesas com serviços médicos realizados no total de **R\$ 19.280.485,41**, isto é, se tais serviços se fizeram necessários a título de complementação à atuação do ente municipal, ante a impossibilidade do quadro próprio do ente público atender toda a demanda, ou se para fins de substituição, mediante o regime de execução indireta, de servidores públicos a serem admitidos na forma do art. 37, II, da Constituição Federal.

82. Nessa esteira, cumpre assinalar que tal análise abrange, por consequência, as despesas com a contratação de profissionais médicos plantonistas e especialistas, de modo a ser examinado se estes estão executando atividades em complementação à atuação dos agentes públicos municipais e se os serviços em questão são inerentes a funções compreendidas no quadro de servidores efetivos do município.

83. Dito isso, em consulta à legislação municipal, constata-se que a Lei Complementar nº 91/2005<sup>7</sup> instituiu o plano de carreira dos profissionais do Sistema Único de Saúde – SUS do Município de Barra do Garças, criando diversos cargos e vagas para médicos, inclusive especialistas, em seus anexos, os quais passaram por alterações por intermédio das Leis Complementares nºs 105/2007, 110/2008, 138/2011 e 269/2019. Na realidade, da análise dos referidos diplomas legais, sobretudo das últimas alterações, vê-se que o município conta com os seguintes cargos de profissionais médicos em seu quadro de pessoal efetivo:

Anexo II da LC nº 91/2005 – com redação da LC nº 138/2011		Novos cargos criados pela LC nº 269/2019	
CARGO	VAGAS	CARGO	VAGAS
Anestesista	04	Cirurgião Bucomaxilo	01
Psiquiatra	01	Gastroenterologista	01

<sup>6</sup> O gestor em nenhum momento procedeu explicações para comprovar que, de acordo com as normas do TCE/MT, o valor contido no elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, não deveria ser computado nos gastos com pessoal.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.barradogarcas.mt.leg.br/leis/leis-complementares/leis-complementares-2005/lei-complementar-no-091-de-22-de-dezembro-de-2.005/view>. Acesso em: 24/10/2024.





Nefrologista	01	Neurologista	01
Cirurgião Geral	03	Ultrassonografista	03
Pediatra	02	Geriatra	01
Plantonista	34	Infectologista	01
Plantonista - UTI	01	<b>Vagas criadas pela LC nº 269/2019</b>	
Clínico Geral	05	Cirurgião Geral	01
Endoscopista/Colonoscopista	01	Clínico Geral	20
Dermatologista	01	Ortopedista	02
Urologista	02	Psiquiatra	01
Obstreta/Ginecologista	01	Radiologista	01
Ortopedista	02	Obstreta/Ginecologista	05
Plantonista SAMU	04		
Oftalmologista	02		
Radiologista	01		
Neurocirurgião	01		

84. Em que pese a existência de diversos cargos e vagas de médicos, incluindo-se especialistas, nos quadros de pessoal do município, em exame aos dados constantes do lotacionograma disponível no Portal Transparência<sup>8</sup> da Prefeitura Municipal de Barra do Garças, constata-se que poucos destes cargos se encontram ocupados. A título exemplificativo, cumpre destacar os cargos de **médico plantonista**, que conta com 3 cargos preenchidos e **27 em aberto**, bem como o de **médico clínico geral** com um único cargo ocupado e **27 disponíveis**.

85. Por outro lado, em exame aos empenhos e contratos dos 115 fornecedores enumerados no “Apêndice O” do Relatório Técnico Preliminar, constata-se que 63<sup>9</sup> contratados forneceram exclusivamente **serviços médicos em que não era**

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.gp.srv.br/transparencia\\_barradogarcas/servlet/lotacionograma\\_v2?1](https://www.gp.srv.br/transparencia_barradogarcas/servlet/lotacionograma_v2?1). Acesso em: 24/10/2024.

<sup>9</sup> A C De Paula Servicos Medicos Eireli; A. C. M. Montecchi; Adrienny Borges Araujo; Aline Lopes Guerra; C Braga Alves; C Maciel Ferreira Clínica Eireli; Carazzai Serviços Medicos Ltda; Clínica Médica Boechat Ltda; Clínica Oasis Ltda; Clínica Pedro Moreno Md Ltda; D. M. Ibrahim; Diego Gabriel Moncao & Cia Ltda; Dyenifer Aline Bolic; Elis Daiana Ferreira Soares Ltda; F. C. B. Neto Ltda; Felipe Ferdinando Bronca Serviços Medicos Ltda; Fernanda S Ribeiro; Frederico Rosa Fonseca; G Mocker Da Silva Cmapos; G. C. Rodrigues Saude Integrada Ltda; G.J.D. Kappes; Gabriel Luchine Morneck; Gapett Serviços Medicos Ltda; Gma Assistneicia Medica Ltda; Guilherme De Oliveira Ferreira; H Rojas Zayas – Atendimento Medico; Inovamed Ltda; Jeferson Elias Vargas Rezende Ltda; Jessika Pereira Santana Ltda; Jheny Caroliny Cesar Farias; Joao Milzamar Esteves Batista; Julyanna Martins Oliveira; LA Alves De Souza & Cia Ltda; L C Raye Eireli; L Pinheiro Serviços Medicos Ltda; L. Portilho Menon; Leticia De Lima Barros Ltda; Lucas Agustin Acri Servicos Medicos Ltda;





**requerida qualquer especialização (clínico geral)**, limitados à realização de consultas regulares, atendimentos de urgência e emergência e plantões nas Unidades de Pronto Atendimento – UPA, Unidades Básicas de Saúde – UBS, policlínicas e unidades hospitalares do município, além do acompanhamento do transporte de pacientes realizados por meio de ambulância.

86. **Assim, considerando o grande número de cargos vagos de clínico geral e plantonistas no quadro de pessoal do município, entendo que tais serviços contratados junto a agentes privados não se deu a título de complementação, mas em substituição a servidores do quadro efetivo, motivo pelo qual tais gastos devem ser computados no limite da despesa com pessoal.**

87. No que se refere às especialidades médicas<sup>10</sup>, o lotacionograma disponibilizado no Portal da Transparência do município informa a existência apenas de **1 anestesista, 1 ortopedista, 1 cirurgião geral e 1 ginecologista/obstetra** providos de forma efetiva no quadro de pessoal do município, constando diversos cargos vagos nessas mesmas funções.

88. Em contrapartida, o exame do “Apêndice O” revela a contratação dos seguintes serviços médicos especializados:

Serviços médicos contratados	Fornecedor(es)
Oftalmologista	- A P Salamoni - CMO – Centro Matogrossense De Oftalmologia Ltda - Guardini Serviços Medicos Ltda - JHPQ Servicos Medicos Ltda - Oftalmed Eireli

M.M.C.De Oliveira Ltda; Mailane Renata Leite; Marcelo Martins De Moraes Ltda; Marcelo Ribeiro Galvao; N. Moreira De Souza; P.P.A Serviços Medicos Ltda; Pamela Cardoso Dos Santos Silva; R. R. Parreira; Rafael Joviano Souza De Barros; Rarize Ferreira Ponte Ltda; Reínia Cassia Silva Ltda; Reuller Deibas Pires Da Silva; Rogerio Gomes Carvalho Ltda; Rubiencassia Silva; Stephania Rampis Longuinho; Talita Rodrigues De Melo Alcantara; Thais De Miranda Leal; Thayla Porfirio Rosa Pires; Tiago F. Maltez; Tmed Servicos Medicos Eireli; Valton Marques De Barros Junior Ltda; Veronica A. Vilar; Wagner Ribeiro De Freitas Nery Alves; Walisa Servicos Medicos Ltda; e, Yago Dos Santos Barbosa.

<sup>10</sup> Conforme lista de especialidades reconhecidas pelo Conselho Federal de Medicina – Resolução CFM nº 2.380/2024. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2024/2380>. Acesso em: 25/10/2024.





	- T. R. Dos S. Carneiro de Oliveira
Cirurgião Vascular	- Angiomed Oliveiras Ltda
Ultrassonografista	- Antenor Goncalves Ferreira Neto Eireli - Frederico De O Lima - J. C. Castro Rioja - J. R. De Rioja & Cia Ltda - M. De Almeida Coutinho - Obgyn Cares S/S Ltda - Prime Centro Clinico Ltda - R. L. A. M. Alves
Neurocirurgião	- Antonio Roberto Ferreira Da Silva Clínica Médica
Cirurgião Bucomaxilo	- Bruno Gomes Da Silva - Faciale Assistencia Medica E Odontologia Ltda - L E Buco Maxilo Facial Ltda
Intensivista	- Cardio Integrativa Serviços Medicos Ltda
Gastroenterologista	- Clingac Serviços Medicos Ltda
Endoscopista	- Clingac Serviços Medicos Ltda - Morato Med Eireli
Coloproctologista	- Clingac Serviços Medicos Ltda - Morato Med Eireli
Pediatra	- Diego Rodrigues Alves Moraes Ltda - Frederico De O Lima - Leao Servicos Medicos Ltda - M. Fernando Gomes Ferreira Eireli - Master Clínica Ltda - Medicplan Medicina Preventiva E Ambulatorial Ltda - Roberta Martins Almeida
Cirurgião Geral	- Hrg Solucoes Em Saude Ltda - Marcos Antonio Jordão Guimaraes - Mirella Jiacometti Arantes Machado Barbosa - Morato Med Eireli - Pramed Plantoes Medicos Ltda
Otorrinolaringologista	- Hudson Horita - Nucleo De Otorrino Do Araguaia Ltda
Cardiologista	- Jorge Amado Zilio Spohr Eireli
Infectologista	- Kelly R Ferreira Vilela - Simsaude Servicos Ltda
Neurologista	- L. H. De Freitas Paula
Psiquiatra	- L. H. De Freitas Paula - Vilka De Sousa Nobre Benitez Ltda
Ortopedista	- Lacerda Ortopedia E Traumatologia Ltda - Miguez Clinica Medica Ltda
Ginecologista/Obstetra	- J. R. De Rioja & Cia Ltda





	- Master Clínica Ltda - Valdo De Sousa Eireli
Nefrologista	- L Varjao Alves - Simsaude Servicos Ltda
Urologista	- Simsaude Servicos Ltda - Urocentro Araguaia Clinica Medica Ltda
Anestesista	- SMA Clinica De Anestesiologia Ltda - Socrates Pereira Silva Ltda
Dermatologista	- W. R. De Almeida Eireli

89. À vista do quadro acima, considero que os valores gastos com contratações de serviços de médicos especialistas<sup>11</sup>, cujas funções encontram correspondência com os cargos previstos nos anexos da Lei Complementar nº 91/2005 e posteriores alterações<sup>12</sup>, **também devem ser incluídas na despesa com pessoal**, ante a baixa ocupação de cargos efetivos de profissionais médicos com especialidade no município.

90. Nesse liame, é imperioso salientar que o gestor não apresentou qualquer documento apto a comprovar que a contratação desses serviços se deu em caráter complementar aos serviços prestados pelos agentes integrantes dos quadros do município<sup>13</sup>, sendo que em muitos casos sequer há servidor efetivo nomeado para as vagas existentes de médicos especialistas.

91. Já em relação às especialidades médicas que **não possuem correspondência** na legislação do Município de Barra do Garças (cirurgião vascular, intensivista, otorrinolaringologista e cardiologista), entendo **ser possível a exclusão dos valores gastos com a contratação** de agentes privados para prestação dos serviços, visto que não se pode presumir a substituição de servidores se o ente não possui cargos específicos para provimento efetivo. Em sentido similar, destaca-se a conclusão contida no

<sup>11</sup> Oftalmologista, ultrassonografista, neurocirurgião, cirurgião bucomaxilo, gastroenterologista, endoscopista, coloproctologista, pediatra, cirurgião geral, infectologista, neurologista, psiquiatra, ortopedista, ginecologista/obstetra, nefrologista, urologista, anestesista e dermatologista.

<sup>12</sup> Conforme ilustração retro exposta no presente voto.

<sup>13</sup> Vários votos a respeito desse assunto, deixam claro que é dever do gestor demonstrar eventual quantidade insubsistente de servidores para atender a demanda atual de serviços pela Prefeitura, de modo a justificar a contratação de mão-de-obra para suplementar os serviços prestados por aqueles do quadro permanente da Administração Municipal. Nesse rumo, vale conferir os processos nºs 537306/2023 e 89494/2022.





voto condutor do recente parecer prévio emitido sobre as Contas Anuais de Governo do exercício de 2023 da Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte (processo nº 53.730-6/2023):

161. De igual modo, considerando a possibilidade de determinada função ser da área finalística, mas, não constar do PCCS, não deverá ser computada de modo automático nos gastos com pessoal, pois, nesses casos, presume-se não ocorrer a substituição de servidor público. No presente caso, essa é a situação verificada para os cargos de coordenador de creche e especialidades médicas.

92. Realizada essa marcação, salienta-se que, mediante o Sistema Aplic, constata-se que os gastos com profissionais médicos dessas especialidades correspondem ao montante de **R\$ 1.173.234,00**<sup>14</sup>, o qual deve ser excluído do cômputo do limite de gasto com pessoal. Outrossim, em exame aos empenhos listados no multicitado “Apêndice O”, é possível identificar a existência de despesas que não tratam de serviços médicos<sup>15</sup> e são acessórias à atividade finalística do Poder Público, no total de **R\$ 7.674,00**, razão pela qual também devem ser subtraídos do cálculo em exame.

93. Implementadas essas deduções, tenho que, dos R\$ 19.280.485,41 de gastos com contratação de serviços médicos inicialmente apontados pela equipe de auditoria, **apenas devem ser incluídos no cálculo do limite de despesa com pessoal o total de R\$ 18.099.577,41**, de modo a conduzir o total de gasto com pessoal do Poder Executivo para **55,55% da RCL ajustada, ficando ainda acima do limite legal**<sup>16</sup>.

94. **Como se vê o resultado externado demonstra que o gestor incorreu em uma irregularidade gravíssima, pois não cumpriu o percentual de gasto**

<sup>14</sup> Em exame aos empenhos e notas fiscais no Sistema Aplic, verifica-se que somente parte das despesas com as empresas **Cardio Integrativa Serviços Medicos Ltda.** (empenhos 7668, 9126, 12410, 11240, 10099, 13508 e 322/2023) e **Jorge Amado Zilio Spohr Eireli** (empenho 4/2023) diz respeito aos serviços médicos especializados de intensivista e cardiologista, respectivamente.

<sup>15</sup> **1) T. S. DESPACHANTE LTDA - ME** (Emplacamento ambulância - R\$ 1.010,00); **2) TIMON DE SOUZA MIGUEL 30170613615** (Serviços de manutenção corretiva de impressora - R\$ 506,00); **3) VALIDACON SOLUCOES INTEGRADAS EM INSTRUMENTOS DE MEDIDA LTDA** (Serviços de qualificação térmica e calibração em autoclave Baumer e Sercon - R\$ 6.000,00); e, **4) VILLE DE FRANCE VEICULOS LTDA** (Serviços de revisão de veículo pertencente à Secretaria Municipal de Planejamento - R\$ 158,00)

<sup>16</sup> Para apurar o novo percentual acima estabelecido, não custa elucidar que do valor total das despesas com pessoal descrito pela equipe de auditoria (R\$ 179.007.874,15), subtraiu-se os valores de R\$ 1.173.234,00 e R\$ 7.674,00, o que resultou no total de 177.826.966,10, que corresponde a 55,55% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 320.093.555,11) e permanece superior ao limite máximo legal de 54%, previsto no artigo 20, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000.





**com pessoal previsto na LRF. Conquanto, não se pode desprezar as normas do art. 22, § 1º e 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), as quais, em suma,** estabelecem que a decisão sobre a regularidade ou validade de ato administrativo deve considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, sendo necessário ainda sopesar os danos acarretados e eventuais atenuantes e agravantes. Com esse raciocínio, penso que, seria desproporcional não valorar no caso concreto os fatores descritos abaixo:

95. Nas Contas Anuais de Governo do exercício de 2022 (processo nº 8.885-4/2022), **por meio dos Quadros relacionados aos gastos com pessoal, constantes do Relatório Técnico Preliminar<sup>17</sup>, observei que,** apesar de constar diversas despesas no elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica) com serviços médicos, tais dispêndios não foram inseridos pela equipe de auditoria no cálculo de despesa com pessoal. Convenhamos, esse procedimento pode ter levado o gestor a crer na desnecessidade de sua contabilização.

96. Desse modo, considerando o princípio da segurança jurídica, do qual deriva a proteção da legítima confiança, e, a fim de evitar comportamento contraditório desta Corte de Contas, entendo que a extrapolação do limite de despesa com pessoal no exercício de 2023 não deve conduzir à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das presentes contas.

97. Com o intuito de conferir legitimidade a assertiva acima, assinala-se que a retirada dos valores com prestação de serviços médicos do cômputo do limite de gasto com pessoal das presentes contas, resultaria em percentual abaixo do limite legal.

98. Nessa perspectiva, não se pode deixar de mensurar que a natureza dos gastos ora apreciados, é voltada à garantia de direito fundamental localizado entre os de maior envergadura no ordenamento jurídico, o que também contribui para atenuar a gravidade da inconformidade apurada, até porque, atendo-me às particularidades existentes nos autos, não é possível cogitar na existência de prejuízo à população, tão

---

<sup>17</sup> Fls. 156, 157 e 159.





carente de serviços públicos de saúde.

99. Outra questão que deve ser ponderada, dada a dinamicidade típica da carreira médica, é a dificuldade de vários municípios do interior do Estado em captar profissionais médicos especialistas para integrar o quadro efetivo/permanente do ente municipal, razão pela qual a manutenção dos serviços de saúde pode depender, sobremaneira, da efetivação de relações provisórias junto ao setor privado.

100. Contrabalanceando todos esses elementos, não acolho o parecer ministerial e **mantenho o subitem 1,1, contudo, na visão desta relatoria a gravidade da irregularidade neste caso específico deve ser flexibilizada, de modo não ensejar a reprovação das contas.**

101. De qualquer forma, tenho que o gestor deve empreender esforços para solucionar o mais rápido possível essa questão. Para tanto, revela-se essencial expedir **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que:

- a) adote as medidas do art. 22 e 23 da LRF de modo a reconduzir o gasto com pessoal ao limite legal, respeitando-se, ainda, o limite prudencial;
- b) contabilize no cálculo do limite de despesa com pessoal os valores gastos com contratações de serviços médicos quando não observados os requisitos das Resoluções de Consulta TCE-MT nºs 16/2013 e 29/2013; e,
- c) avalie a pertinência de atualização da legislação municipal em relação aos cargos efetivos integrantes do quadro de pessoal da área da saúde, a fim de adequá-la à realidade do município.

### 1.3. Das irregularidades mantidas pela 1ª Secex e pelo Ministério Público de Contas

- 3) **DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.
  - 3.1) Decretos de abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem indicação do cálculo da tendência da arrecadação ou





da indicação dos recursos.

3.2) Meta Fiscal de resultado primário prevista na LDO para o exercício não foi alcançada em desacordo com a L.C. Nº 101/2000, art. 4º, §1º e 9º.

3.3) Não foi obedecido o princípio da exclusividade orçamentária na LOA/2023.

102. Em sede de **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria elencou o **subitem 3.1**, em razão dos Decretos elencados no quadro inserido à fl. 28<sup>18</sup> não indicarem o cálculo da tendência do excesso de arrecadação por fonte de recursos, ou mesmo a descrição da arrecadação de convênio ou outros recursos vinculados, se fosse o caso.

103. O **subitem 3.2** foi discriminado porque, de acordo com a LDO/2023, a meta de Resultado Primário para o Município foi de déficit no valor de R\$ 2.253.279,85. Contudo, conforme consta no quadro 12.1<sup>19</sup>, o Resultado Primário ficou deficitário em R\$ 13.226.690,58, ou seja, muito abaixo do valor fixado na peça orçamentária.

104. Já a narrativa do **subitem 3.3** se deve ao fato do art. 21 da Lei Municipal nº 4.611/2022 (LOA/2023) ter autorizado o Poder Executivo a *“realizar leilão dos veículos inservíveis ou em desuso para administração, a fim de custear a compra de maquinários novos para atender suas necessidades”*, o que viola o disposto no art. 165, §8º<sup>20</sup> da Constituição Federal.

105. Na ocasião do **contraditório**, o gestor não se pronunciou sobre o **subitem 3.1**.

106. No tocante ao **subitem 3.2** reconheceu que o fato relatado pela equipe de auditoria ocorreu. Nessa esfera, explicou que a equipe de planejamento do município não computou os restos a pagar das despesas correntes e de capital no cálculo do resultado primário, ocasionando, com isso, a diferença apurada.

<sup>18</sup>. Documento Digital nº 490885/2024

<sup>19</sup>. Retrata os Resultados Primário e Nominal – doc. digital nº 490885/2024 – fl. 198

<sup>20</sup>.” **Art. 165. Omissis**

(...)

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”





107. De igual modo, admitiu a procedência da irregularidade descrita no **subitem 3.3**.

108. Com efeito, postulou que tais achados sejam apreciados, com supedâneo dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, a fim de ensejar exclusivamente recomendações.

109. Em seu **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria, valorando a ausência de manifestação do gestor sobre o subitem 3.1 e o seu consentimento acerca da existência das falhas **contidas nos subitens 3.2 e 3.3**, manteve a irregularidade, com sugestão de recomendações.

110. O **Ministério Público de Contas** ratificou o entendimento técnico.

### 1.3.1. Posicionamento do Relator

111. Sem maiores delongas, resta pacífico que os **subitens 3.1, 3.2 e 3.3 devem ser mantidos**, mormente porque o próprio gestor não contra-argumentou as suas existências.

112. Por consequência, a fim de evitar a reincidência de atos dessa natureza, entendo apropriado expedir **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que:

- discrimine no decreto utilizado para a abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, a fonte dos recursos e/ou a memória do cálculo que apurou a tendência do excesso para o exercício (**subitem 3.1**);

- pratique os atos necessários descritos na LRF para cumprir a meta de Resultado Primário fixada na LDO (**subitem 3.2**); e,





- não insira na Lei Orçamentária Anual dispositivos estranhos à matéria, em respeito ao princípio constitucional da exclusividade, ao art. 165, § 8º, CF/1988 e a Súmula nº 20 TCE/MT (subitem 3.3).

**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) Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem os recursos correspondentes - Tópico - ANÁLISE DA DEFESA

4.2) Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem os recursos correspondentes - Tópico - ANÁLISE DA DEFESA

113. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria detectou a abertura de créditos adicionais, via superávit financeiro, sem recursos disponíveis na Fonte 704<sup>21</sup>, no total de R\$ 1.704.362,78 (**subitem 4.1**), bem como a abertura de créditos adicionais, via excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis nas Fontes 571<sup>22</sup> (R\$ 3.743.594,55), 632<sup>23</sup> (R\$ 900.113,37), 661<sup>24</sup> (R\$ 241.987,02), 665<sup>25</sup> (R\$ 500.000,00) e 701<sup>26</sup> (R\$ 100.000,00) (**subitem 4.2**).

114. **Em sua defesa**, o gestor atinente ao **subitem 4.1** alegou que ocorreu a edição de lei para a abertura de crédito adicional, mas o valor não foi efetivamente utilizado, pois nenhuma despesa foi empenhada na Fonte 704. Portanto, explanou que, “orçamentariamente falando não houve a abertura de crédito adicional inexistente”.

115. Pertinente ao **subitem 4.2** aquiesceu com a ocorrência da irregularidade apenas na Fonte 632, entretanto, igualmente ao tópico anterior, aduziu que “apesar de aberto o crédito por lei, este não foi empenhado”.

116. Perante os fundamentos retro expendidos, solicitou a aplicação do princípio da proporcionalidade.

<sup>21</sup>. Transferências da União referentes à Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais

<sup>22</sup>. Transferência do Estado referente à Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Educação

<sup>23</sup>. Transferência do Estado referente à Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Saúde

<sup>24</sup>. Transferência de Recursos dos Fundos Estaduais de Assistência Social

<sup>25</sup>. Transferência de Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Assistência Social

<sup>26</sup>. Outras Transferências de Convênios dos Estados





117. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria não acatou as justificativas defensivas e manteve as irregularidades, com recomendações. Para tanto, de uma forma geral salientou que o gestor não apresentou documentos para comprovar suas alegações.

118. O **Ministério Público de Contas** validou a manifestação técnica.

### 1.3.2. Posicionamento do Relator

119. Convém lembrar que o crédito adicional é autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na Lei de Orçamento e a sua abertura depende da existência de recursos disponíveis e deve ser precedida de exposição de justificativa.

120. Sob esse prisma e com fundamento no art. 43, § § 2º e 3º, da Lei nº 4.320/1964, infere-se que o gestor deve realizar um acompanhamento mensal rigoroso com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício e, caso não estejam, 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.

121. Por sua vez, os recursos disponibilizados por meio da apuração de superávit financeiro, para fins de lastrear a autorização e abertura de créditos adicionais, devem ser calculados a partir das informações constantes do Balanço Patrimonial do “exercício anterior” e considerar cada fonte de recursos individualmente.

122. Este Tribunal de Contas tratou do assunto nas Resoluções de Consulta nºs 26/2015-TP e 43/2008, bem como na Resolução Normativa nº 43/2013 e no Acórdão nº 3.145/2006, tendo concluído no sentido de que tanto o excesso de arrecadação como o superávit financeiro devem ser apurados por fonte de recurso.





123. Dentro desse contexto normativo e jurisprudencial, assinalo que concordo com o pronunciamento da equipe de auditoria, acompanhado pelo Ministério de Contas, no sentido de **manter os subitens 4.1 e 4.2**, tendo em vista que a instrução dos autos demonstra que o gestor não anexou documentos aptos a atestarem as suas afirmações.

124. De outro lado, não se pode menosprezar que as falhas na abertura dos créditos adicionais não trouxeram prejuízo material à execução orçamentária, em razão da constatação de economia orçamentária e suficiência financeira global, para o cumprimento dos compromissos de curto de prazo.

125. Dessa maneira, entendo proporcional **recomendar** ao Poder Legislativo Municipal que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que passe a observar, em sua plenitude, os artigos 167, inciso II e V da CF/88 e 43, §§ 2º e 3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente.

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

5.1) O texto da lei não destaca os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social - Tópico - ANÁLISE DA DEFESA

126. Por meio do **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria anunciou que o texto da LOA/2023 não evidencia os valores referentes aos orçamentos da seguridade social, que compreende saúde, assistência social e previdência social.

127. Em sua **defesa**, o gestor confirmou a falha e comprometeu-se a corrigi-la nas próximas peças orçamentárias. Sem embargo, sublinhou que a ocorrência do fato não significa dizer que não foram aplicados recursos no orçamento fiscal e seguridade social, sendo que nos anexos da aludida LOA consta o detalhamento das programações de receitas e despesas destinadas às referidas áreas, o que demonstra a ausência de prejuízo.





128. Em sede de **Relatório Técnico Defesa**, a **equipe de auditoria** concluiu pela permanência do subitem 5.1, com recomendação, na medida em que o próprio gestor reconheceu a irregularidade.

129. O **Ministério Público de Contas** assentiu com a manifestação da equipe de auditoria.

### 1.3.3. Posicionamento do Relator

130. Consoante o art. 165, §5, da CF/88, resta assente que é dever do gestor apresentar as peças orçamentárias de forma clara e objetiva, de modo que qualquer pessoa interessada em seu conhecimento, ou mesmo na fiscalização da programação das despesas do Poder Público, possa ter plena compreensão de seu conteúdo. Portanto, não subsistem dúvidas de que os orçamentos fiscal, de investimento e seguridade social deveriam ter sido destacados, tanto é que o próprio gestor anuiu que esse fato representou uma falha e se comprometeu a não mais praticá-la nas próximas peças orçamentárias.

131. Por essa razão, **mantenho o subitem 5.1**, com expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que na elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA destaque os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, conforme preceitua o art. 165, §5º da Constituição Federal.

## 2. DAS RECOMENDAÇÕES INDICADAS PELA EQUIPE DE AUDITORIA QUE NÃO FORAM DECORRENTES DE IRREGULARIDADE.

132. A 1ª Secex, em seu Relatório Técnico Preliminar, **com intuito único de aperfeiçoar a gestão**<sup>27</sup>, sugeriu recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo relacionadas à necessidade de: - observar os prazos-limites obrigatórios para implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, previstos na Portaria da STN n.º 548/2015; - atentar-se ao equilíbrio, por fonte de recursos, entre os

<sup>27</sup>. Documento digital nº 490885/2024 – fl. 92/93





restos a pagar e a respectiva disponibilidade financeira para que se garanta a sua integral quitação no próximo exercício financeiro<sup>28</sup>; - adotar mecanismos de ajustes fiscais descritos no art. 167-A da CF, visto que a relação entre as despesas correntes e receitas correntes, superou 95% no período de 12 meses; e, - melhorar o índice de transparência da Prefeitura de Barra do Garças, que em 2023 ficou em nível intermediário, tendo em vista que atingiu o percentual de 55,47% dos quesitos obrigatórios. **Destarte, por compreender que tais proposições são relevantes, saliento que irei reiterá-las ao final deste voto.**

133. Quanto à **Política Pública de Prevenção à Violência Contra as Mulheres**, a equipe de auditoria, após apreciar a manifestação do gestor, declarou que não houve o cumprimento da Lei nº 14.164/2021, razão pela qual sugeriu recomendação à Administração Municipal.

134. Pois bem. É fato incontroverso que a educação tem um papel fundamental no combate e prevenção à violência contra a mulher e, por isso, é próprio extrair que uma das finalidades da Lei 14.164/21 é exigir da Administração Pública ações que proporcionem às crianças, adolescentes, pais e educadores debates e reflexões sobre o assunto, sobretudo para torná-los capazes de contribuir efetivamente com a erradicação desse tipo de ato inaceitável.

135. Dessa feita, visualizo que é cabível a proposta de recomendação apresentada pela equipe de auditoria, no sentido de que sejam adotadas medidas para garantir o integral cumprimento do disposto na Lei nº 14.164/2021, de modo a incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher.

### 3. PANORAMA GERAL DAS CONTAS

136. Diante dos fundamentos apresentados neste voto, depreende-se que, na concepção desta relatoria, permaneceram 4 (quatro) irregularidades, com 7 (sete)

<sup>28</sup>. Essa recomendação foi feita porque a equipe de auditoria, à fl. 52 do Relatório Técnico Preliminar, após examinar a Fonte 500, em conjunto com a Fonte 502, apurou indisponibilidade no montante de R\$ 8.209,29. Contudo, por considerar o valor irrisório não descreveu tal fato como irregularidade.





subitens, sendo que foram externadas atenuantes que flexibilizam a única irregularidade de natureza gravíssima, que descreve o descumprimento do limite da despesa com pessoal, estipulado pela LRF (54%). Nesse horizonte, extrai-se que as demais irregularidades remanescentes, apesar de serem também objeto de recomendações, não ocasionaram prejuízos.

137. Nessa conjuntura, para se obter um posicionamento seguro sobre o mérito das contas, torna-se imprescindível abordar outros temas relevantes ligados aos limites constitucionais e legais.

138. Dessa maneira, acentuo que na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o município destinou o correspondente a **27,68%** do total da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente das transferências estadual e federal, percentual esse superior aos 25% previstos no art. 212 da Constituição Federal.

139. **Na remuneração do magistério da Educação Básica em efetivo exercício** constatou-se a aplicação do correspondente a **102,23%**<sup>29</sup> dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, cumprindo o percentual mínimo de 70% disposto nos artigos 212-A, inciso XI (redação conferida pela Emenda Constitucional nº 108/2020) e 26 da Lei nº 14.113/2020.

140. No que concerne **às ações e serviços públicos de saúde**, foram aplicados **29,32%** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos que tratam o artigo 158 e a alínea “b” do inciso I, e § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal, cumprindo o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece o mínimo de 15%.

141. **O repasse ao Poder Legislativo**, cumpriu o limite máximo estabelecido no artigo 29-A, I, da Constituição Federal.

<sup>29</sup>. Receita base: R\$ 56.697.264,42 e Valor aplicado: R\$ 57.966.549,33





142. Além da exposição acima, nota-se um cenário satisfatório no desempenho fiscal do ente, tendo em vista que houve excesso de arrecadação, economia orçamentária, superávit de execução orçamentária, considerando os créditos adicionais abertos mediante uso da fonte superávit financeiro apurado no exercício anterior, assim como suficiência financeira para a quitação das obrigações de curto prazo.

143. No que tange à **Previdência** constatou-se adimplência das contribuições previdenciárias dos segurados e patronais devidas ao RPPS e que o ente encontra-se regular com o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

144. A par do arrazoado, percebe-se que o contexto geral das contas se revela positivo e, por consequência, não há razões para emissão de parecer prévio contrário. Em contrapartida, a meu ver, justifica a expedição de ressalvas, em decorrência da permanência da irregularidade que indica o descumprimento do limite da despesa com pessoal. É preciso ter em mente que esse fato precisa ser urgentemente solucionado pelo gestor, sob pena de, no futuro, comprometer o equilíbrio fiscal. Para atestar a coerência desse posicionamento, fixa-se que, recentemente, o Plenário deste Tribunal, em situação similar (processo nº 53.815-9/2023), assim procedeu, uma vez que, perante a mesma irregularidade anunciada, não emitiu Parecer Prévio Contrário, pois também identificou atenuantes a serem valoradas, mas, aprovou as contas de governo, com ressalvas.

### DISPOSITIVO DO VOTO

145. Pelo exposto, **acolho em parte** o Parecer Ministerial nº 4.123/2024 e, com fundamento nos arts. 210, I, da Constituição Estadual, 62, I e III, da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso), 1º, I, 10, I, 172, parágrafo único, 174 e 185 da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), **VOTO** no sentido de:

**I) emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL, com ressalvas, à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Barra do Graças, exercício de 2023, sob a gestão do Sr. Adilson**





**Gonçalves de Macedo;**

**II) recomendar ao Poder Legislativo Municipal para que, no julgamento das contas anuais de governo:**

**1) determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

**a)** adote as medidas do art. 22 e 23 da LRF de modo a reconduzir o gasto com pessoal ao limite legal, respeitando-se, ainda, o limite prudencial;

**b)** contabilize no cálculo do limite de despesa com pessoal os valores gastos com contratações de serviços médicos quando não observados os requisitos das Resoluções de Consulta TCE-MT nºs 16/2013 e 29/2013;

**c)** avalie a pertinência de atualização da legislação municipal em relação aos cargos efetivos integrantes do quadro de pessoal da área da saúde, a fim de adequá-la à realidade do município;

**d)** discrimine no decreto utilizado para a abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, a fonte dos recursos e/ou a memória do cálculo que apurou a tendência do excesso para o exercício;

**e)** pratique os atos necessários descritos na LRF para cumprir a meta de Resultado Primário fixada na LDO;

**f)** não insira na Lei Orçamentária Anual dispositivos estranhos à matéria, em respeito ao princípio constitucional da exclusividade, ao art. 165, § 8º, CF/1988 e a Súmula nº 20 do TCE/MT;

**g)** cumpra, em sua plenitude, os artigos 167, incisos II e V, da CF/88 e 43, § § 2º e 3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a





abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente;

**h)** na elaboração da Lei Orçamentária Anual, destaque os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, conforme preceitua o artigo 165, § 5º da Constituição Federal;

**2) recomende ao Chefe do Poder Executivo, para fins de aprimoramento da gestão, que:**

**a)** encaminhe tempestivamente mediante o Sistema Aplic as informações de envio obrigatório ao TCE/MT;

**b)** ao optar pela publicação das peças orçamentárias em versões simplificadas, indique no referido ato o endereço eletrônico onde seja possível ter acesso aos anexos obrigatórios das aludidas leis, em cumprimento aos princípios da transparência da gestão fiscal e da ampla publicidade, nos termos do artigo 48, §1º, II, da Lei Complementar 101/2000;

**c)** observe os prazos-limites obrigatórios para implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, previstos na Portaria da STN n.º 548/2015;

**d)** assegure o equilíbrio, por fonte de recursos, entre os restos a pagar e a respectiva disponibilidade financeira para que se garanta a sua integral quitação no próximo exercício financeiro;

**e)** passe a monitorar a relação entre despesas e receitas correntes dos próximos exercícios e, caso extrapolado o índice, adote as providências de ajuste fiscal previstas no art. 167-A da CF/88;

**f)** implemente medidas visando ao atendimento de 100% dos requisitos de transparência, em observância aos preceitos





constitucionais e legais; e,

**g)** adote medidas para garantir o integral cumprimento do disposto na Lei nº 14.164/2021, de modo a incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher.

146. Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 172 do RITCE/MT).

147. É como voto.

Cuiabá, MT, 25 de outubro de 2024.

*(assinatura digital)*<sup>30</sup>

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**  
Relator

<sup>30</sup>. 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.

