



PROCESSO Nº : 7.519-1/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAGUAI
GESTOR : DIANE VIEIRA DE VASCONCELLOS ALVES
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 5.127/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAGUAI. APONTAMENTOS RELATIVOS AO CUMPRIMENTO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. FALTA DE ESPECIFICAÇÃO DE RECURSOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA. SUPERAÇÃO DO LIMITE PRUDENCIAL. MELHORIA DO IGF. MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE. ANÁLISE GLOBAL SATISFATÓRIA. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM DETERMINAÇÕES LEGAIS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Alto Paraguai**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Sra. Diane Vieira de Vasconcellos Alves (Prefeita)**.

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; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual, arts. 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual n. 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa n. 14/2007).

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

4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre



as informações prestadas a esta Corte de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

5. A auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 12/07/2018 a 20/07/2018, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente (Ordem de Serviço n. 7832/2018).

6. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar**¹ que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, no qual constatou os seguintes apontamentos:

DIANE VIEIRA DE VASCONCELLOS ALVES - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

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

1.1) Foi constatado valores empenhados na dotação 3390.36 que foram consideradas em despesas com pessoal, conforme relação constante no Apêndice D, que resultou no total liquidado de R\$ 1.053.286,42. Acrescendo-se

esse valor ao total de despesas liquidadas com pessoal, resultou no total de Gastos com pessoal no valor de R\$ 10.213.658,49, correspondente ao percentual de 55,04% de Gastos com Pessoal do Executivo da Prefeitura Municipal de Alto Paraguai. Assim, o executivo municipal infringiu os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

2) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

2.1) No total apurado das Leis autorizativas e dos Decretos Executivos de abertura de Créditos Adicionais, houve uma diferença no valor de R\$ 6.521.014,78 de créditos abertos sem a devida cobertura legislativa, conforme quadro constante no Apêndice A. Esse procedimento contraria o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal e artigo 42 da Lei 4.320/64. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

3) 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

1. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 135972/2018.



de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Foi constatado a realização de abertura de Créditos Adicionais por conta de recursos inexistentes, por excesso de arrecadação no valor de R\$ 2.564.507,38 e superávit financeiro no valor de R\$ 698.531,83, totalizando o montante de R\$ 3.263.039,21; conforme tabelas demonstradas no Apêndice C. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

4) 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).

4.1) Ausência de especificação no texto da LOA - Lei Orçamentária Anual dos recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual - LOA

7. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente **notificado**² acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa**³ instruída de documentos.

8. A Secex de Receita e Governo, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁴, por meio do qual concluiu pelo saneamento da apontamento constante do **item 1 (AA04)**, manifestando-se pela manutenção das demais irregularidades.

9. Por conseguinte, o responsável foi **notificado**⁵ pra apresentação de **alegações finais**, ocasião em que apresentou **justificativas**⁶.

10. Vieram os autos para manifestação ministerial.

11. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

12. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento

2. **Termo de Recebimento** – Documento digital nº 138922/2018.

3. **Documento Externo** – Documento digital nº 153546/2018.

4. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 225873/2018.

5. **Edital de notificação** – Documento digital nº 226754/2018.

6. **Documento Externo** – Documento digital nº 235688/2018.



dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência, aspectos pelos quais se guiará este *Parquet* de Contas na presente análise.

13. A propósito, veja-se o entendimento do **Superior Tribunal de Justiça - STJ** sobre o tema⁷:

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos ordenamento para a saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais previstos na Lei n. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c o art. 49, IX da CF/88).

14. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo-se as irregularidades identificadas pela auditoria, das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Alto Paraguai**, referentes ao exercício de 2017.

2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Alto Paraguai**, referentes aos exercícios de **2013 a 2016**, o TCE/MT emitiu pareceres prévios favoráveis à aprovação das contas.

16. Para análise das contas de governo do exercício de 2017, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa nº 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de **Alto Paraguai** foram:

a) **PPA**, conforme Lei nº 371/2013 (quadriênio 2014 a 2017);

7. ROMS n. 11.060 GO.



b) LDO, instituída pela Lei nº 476/2016;

c) LOA, disposta na Lei nº 475/2016, que estimou a realização de receitas e despesas em R\$ 18.921.460,27.

4) **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).

4.1) Ausência de especificação no texto da LOA - Lei Orçamentária Anual dos recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual - LOA

18. Para a **equipe técnica**, teria faltado na LOA a especificação dos recursos do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos.

19. A **defesa** reconhece o fato de a LOA não ter especificado os recursos do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos, todavia, alega que não teria ocasionado prejuízo na execução do orçamento.

20. Em sede de **Relatório de Defesa**, a equipe técnica alega que teria havido descumprimento do mandamento constitucional⁸, motivo pelo qual opinou pela manutenção do apontamento.

21. Em sede de **Alegações Finais**, a defesa reitera que teria havido uma falha formal na redação da lei, mas que não teria ocasionado prejuízos à execução orçamentária. Na ocasião, informa que a lei orçamentária para o exercício de 2017 teria sido elaborada em conformidade com o mandamento constitucional.

22. Com razão à equipe técnica.

23. É que o orçamento público moderno teria se tornado um instrumento legislativo multidocumental, no qual devem ser segregados os recursos destinados ao orçamento fiscal, à seguridade social, assim como os necessários aos investimentos públicos.

8. CF/88: Art. 165 (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.



24. A segregação dos recursos, pois, facilita o controle da execução orçamentária, evita que recursos que tenham destinação vinculada (como os da seguridade social) sejam utilizados em áreas distintas da saúde, previdência e assistencial social, além de permitir a transparência e o controle social dos investimentos realizados pelo Poder Público.

25. Pelo visto, há prejuízos com a não segregação de funções, motivo pelo qual manifesta pela **manutenção** da irregularidade, **recomendando-se**⁹ ao Poder Legislativo local (juiz natural da causa) que **determine** à Gestão seja observado o § 5º do art. 165 da CF/88, segregando-se os recursos do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos.

2.2.1. Execução orçamentária

26. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 1,024	
Valor previsto: R\$ 18.921.460,27	Valor arrecadado: R\$ 19.390.997,63

Quociente de execução da despesa – 0,885	
Despesa autorizada: R\$ 23.566.136,17	Despesa realizada: R\$ 20.872.077,98

27. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT e assim totalizaram ao final:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,005	
Receita arrecadada: R\$ 20.966.487,21	Despesa realizada: R\$ 20.872.077,98

28. Assim, os resultados indicam que **a receita arrecadada foi maior que a despesa realizada** e as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário

9. LOG TCE/MT (LC n. 269/2007): Art. 22 Para efeitos desta lei, considera-se: § 1º. **Recomendações**, as medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas. § 2º. **Determinações legais**, as medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal. grifou-se



estabelecido.

29. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,005¹⁰**, o que demonstra **superávit orçamentário de execução**.

2) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais ~~Â~~ sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

2.1) No total apurado das Leis autorizativas e dos Decretos Executivos de abertura de Créditos Adicionais, houve uma diferença no valor de R\$ 6.521.014,78 de créditos abertos sem a devida cobertura legislativa, conforme

quadro constante no Apêndice A. Esse procedimento contraria o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal e artigo 42 da Lei 4.320/64. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

3) 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).

3.1) Foi constatado a realização de abertura de Créditos Adicionais por conta de recursos inexistentes, por excesso de arrecadação no valor de R\$ 2.564.507,38 e superávit financeiro no valor de R\$ 698.531,83, totalizando o montante de R\$ 3.263.039,21; conforme tabelas demonstradas no Apêndice C. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

30. Os apontamentos supracitados serão apreciados em bloco, já que se tratam de irregularidades relativas à execução orçamentária.

31. Com relação ao **item 2 (FB02)**, teriam sido abertos créditos adicionais em valor superior ao autorizado na LOA, no importe de R\$ R\$ 6.521.014,78.

32. Para a **defesa**, a LOA teria autorizado a abertura de créditos suplementares até 30% do importe total aprovado, e não 10% com apontado pela equipe técnica.

33. A **equipe técnica**, por sua vez, reconhece que a Lei n. 494/2017 teria autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até 30%, mas que, ainda assim, teriam sido abertos créditos no importe de R\$ 2.658.184,35, sem autorização

10. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.



legislativa.

34. Em sede de **Alegações Finais**, a defesa alega que não teria se atentado para o montante dos créditos questionados pelo TCE, limitando-se a citar os percentuais das leis autorizativas.

35. Com relação ao **item 3 (FB03)**, teriam sido abertos créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, por excesso de arrecadação no valor de R\$ 2.654.507,38 e superávit financeiro no valor de R\$ 698.531,83, totalizando-se o montante de R\$ 3.263.039,21.

36. Para a **defesa**, muito embora o Município não tivesse alcançado o excesso de arrecadação em todas as fontes, o resultado geral teriam apontado para uma receita maior do que a prevista.

37. Para a **equipe técnica**, a irregularidade diz respeito à insuficiência de saldo, por fonte de recurso, para abertura de créditos adicionais, tanto por excesso de arrecadação quanto por superávit financeiro.

38. Em se de **Alegações Finais**, a defesa alega que já teria apontado os bons resultados orçamentários obtidos no exercício, os quais seriam suficientes para afirmar que nenhum crédito adicional teria prejudicado os resultados orçamentários e financeiros do exercício.

39. O art. 167, II e V, da Constituição da República e o art. 43 da Lei nº 4.320/1964 dispõem que a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais), sendo que a realização de despesas não podem superar os créditos autorizados (princípio do limite, isto é, deve-se gastar, no máximo, aquilo que se arrecada).

40. Veja-se:

CF/88

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;

Lei n. 4.320/1964

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.

41. A abertura de créditos suplementares (isto é, de reforço à dotação insuficiente planejada), deve-se dar mediante autorização legislativa, que pode ocorrer no texto da lei orçamentária anual, a qual poderá prever determinada importância, geralmente em percentuais do orçamento público.

42. É o que preceitua a legislação financeira infraconstitucional¹¹.

43. A abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, por seu turno, deve se dar por fonte de recursos, a fim de se garantir que os recursos legalmente vinculados sejam utilizados para atender ao objeto de sua vinculação.

44. Essa é a dicção da LRF (LC 101/2000):

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

45. Outro não tem sido o entendimento desta Corte de Contas, senão veja-se:

11. Lei n. 4.320, de 1964: Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;



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**).

46. No caso dos autos, verificou-se que foram abertos créditos adicionais à revelia da observância de preceitos normativos básicos do Direito Financeiro. O fato de a execução orçamentária ter sido superavitária, por si só, não tem o condão de afastar os apontamentos, antes, podem dar azo à cláusula atenuante de responsabilidade, desde que não se configure desequilíbrio fiscal das contas públicas.

47. Assim, manifesta-se pela **manutenção** das irregularidades, **recomendando-se** ao Poder Legislativo à seguinte **determinação legal**: abstenha de abrir créditos adicionais em valores que superem a autorização legislativa, sem a indicação de recursos correspondentes e por fonte de recurso, de modo a atender o objeto de destinação dos recursos vinculados (CF/88, art. 167, II e V; Lei n. 4.320, de 1964, art. 7º e 43; Parecer Prévio n. 4/2015- TP).

2.2.2. Restos a pagar

48. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não



processados)¹², verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve **inscrição de R\$ 1.392.077,18**, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 20.872.077,98.

49. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar R\$ 0,066.

50. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), aferiu-se que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,394 de disponibilidade financeira, denotando-se equilíbrio financeiro da dívida flutuante. Não há, pois, risco de endividamento geral público.

2.2.3. Saldos financeiros

51. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (12/2016 – R\$ 3.557.753,69) com a do legado ao ano seguinte (12/2017 – R\$ 2.988.955,22) evidencia que o saldo que passa para o exercício seguinte é menor do que o saldo do exercício anterior, a indicar que os recebimentos do exercício foram menores que os pagamentos.

2.2.4. Situação financeira

52. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **superávit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 2.989.328,06) em relação ao passivo financeiro (R\$ 2.349.871,03), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 1,272**.

2.2.5. Dívida Pública

53. No que se refere à dívida pública, verifica-se que o Município **não** contratou obrigações de longo prazo durante o exercício, não sendo o caso de aferição

12. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante. Podem-se distinguir dois tipos de restos a pagar: os processados e os não processados. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.” (6ª ed., pág. 115).



do limite fixado pelo art. 7º, I, Resolução do Federal n. 43/2001¹³.

54. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispersão da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma dos dispêndios com a dívida pública é menor do que os recebimentos correntes líquidos, estando, pois, em conformidade com o limite previsto no art. 7, II, da Resolução do Federal nº 43/2001¹⁴, já que o valor pago no exercício não chegou a 1% da RCL dos 11,5% que tinha direito de despesar, veja-se:

Receita Corrente Líquida	R\$ 18.554.198,53
Total Dispersão da Dívida Pública	R\$ 99.235,58
QDDP	0,005

2.2.6. Limites constitucionais e legais

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

56. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico.

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 13.296.809,16		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	32,36%

Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 2.207.166,22		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, § 5º, ADCT)	75,08%

13. Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro **não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida**, definida no art. 4º; grifou-se

14. Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...) II - o comprometimento anual 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 poderá exceder a 11,5%** (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida; grifou-se



Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 13.296.809,16		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	25.04%

Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 29.839.056,56		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	55,04%

57. Como se vê, o governante municipal **cumpriu os requisitos constitucionais** na aplicação de **recursos mínimos para a educação e saúde e FUNDEB**.

58. Por outro lado, verifica-se que o Gestor teria descumprido o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, no importe de 54% da RCL¹⁵.

59. Em sua **defesa**, a Gestora alega que não teriam sido deduzidas algumas despesas com caráter indenizatório no cômputo dos gastos com pessoal (1/3 de férias, licença prêmio e décimo terceiros relativos às rescisões, salário maternidade, auxílio-doença etc).

60. Em sede de **Relatório de Defesa**, a equipe técnica faz um criterioso estudo acerca das verbas indenizatórias que poderiam ser excluídas do cômputo (págs. 4/12), concluindo-se, pois, que deveriam ser excluídas o montante de R\$ 243.615,70, senão veja-se:

Feitas todas as considerações, conclui-se que do valor da Despesa Total com Pessoal do Município bem como a do Executivo Municipal calculadas no Relatório Preliminar (Documento Digital nº 135972/2018) deve ser excluído o montante de R\$ 243.615,70, com base nas alegações trazidas pela Defesa e tratadas nos itens 1 e 2, acima. Assim, faz-se necessária a alteração dos Quadros 9.3 e 9.4 que passam a conter os seguintes valores:

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

ATUALIZADO

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	9.970.042,79	18.554.198,53	53,73%
Legislativo	577.637,42	18.554.198,53	3.11%

61. Na ocasião, manifestou pelo saneamento da irregularidade, todavia, pontou que o limite prudencial havia sido superado.

15. LRF (LC n. 101/2000): Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...) III – na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo;



62. Pois bem.

63. Com parcial razão à equipe técnica.

64. O ordenamento jurídico nacional previu que, pra fins de cômputo dos gastos totais com pessoal, devem ser consideradas as despesas que ostentem **natureza remuneratória**, excluindo-se as que tenham natureza indenizatória.

65. Veja-se:

LRF (Lc n. 101/2000)

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

(...)

Art. 19 (...)

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

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#);

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#);

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a



tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

66. Outro não tem sido o entendimento do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (7ed., pág. 491)¹⁶:

Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.

(...)

Quadro-síntese:

RUBRICA DO GASTO	DEFINIÇÃO DO GASTO
Ajuda de Custo	Destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente.
Auxílio Alimentação	Custeio das despesas com alimentação por dia trabalhado.
Auxílio Creche/Escola	Despesas com auxílio escola pago semestralmente a filhos/dependentes legais com idade entre 7 e 14 anos, não atendidos pelo programa de salário-educação do mec/fnde, conforme estabelecido em acordo coletivo.
Auxílio Deficiente	Despesas com auxílio pago aos deficientes dependentes de funcionários, conforme estabelecido em acordo coletivo.
Auxílio Educação	Subsídios, no sistema de reembolso, para pagamento de despesa com educação do próprio servidor.
Auxílio Funeral	Despesas com auxílio-funeral, devido a família do servidor falecido em atividade ou aposentado, ou a terceiro que custear comprovadamente os dispêndios com funeral do ex-servidor.
Auxílio Medicamento	Subsídios, no sistema de reembolso, para aquisição de medicamentos alopáticos, homeopáticos e de formulação direta.
Auxílio Moradia	Ressarcimento das despesas comprovadamente realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira.
Auxílio Natalidade	Despesas com auxílio-natalidade, devido a servidora, cônjuge ou companheiro servidor público, por motivo de nascimento de filho.
Auxílio Odontológico	Subsídios, no sistema de reembolso, para aquisição de próteses fixas móveis, aparelhos ortodônticos e implantes.
Auxílio Oftalmológico	Subsídios, no sistema de reembolso, para aquisição de óculos (armação e lentes), lentes de contato ou lentes intraocular.
Auxílio p/ Exames fora de Domicílio	Despesas com auxílio para exames fora do domicílio, devido aos beneficiários que se deslocam, por determinação do INSS, para exames ou tratamento em processo de reabilitação profissional, em localidade diversa de seu domicílio.
Auxílio-Acidente	Despesas com auxílio-acidente previdenciário concedido, como indenização, ao segurado quando após a consolidação das lesões decorrentes de acidentes de qualquer natureza resultar sequelas que impliquem redução da capacidade funcional.
Auxílio-Fardamento	Despesas orçamentárias com o auxílio-fardamento, pago diretamente ao servidor ou militar.

16.

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/MDF_7_edicao_05_04_17-versao_02_12_16.pdf/7a4bf97c-0db9-48c4-bb0e-41d9f6bedf55

Fonte:





Auxílio-Programa de Reabilitação Profissional	Despesas com auxílio para segurado inscrito em programa de reabilitação profissional, para custear despesas como alimentação e transporte do segurado durante a participação em curso de reabilitação profissional.
Compensação Pecuniária (Lei 7.963/89)	Compensação pecuniária, a título de benefício, ao militar temporário das forças armadas, por ocasião, de seu licenciamento.
Diárias	Destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.
Indenização de Transporte Próprio	Ressarcimento de despesas com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos.
Pecúlio	Despesas com pecúlio, devido aos segurados aposentados filiados a previdência e a segurados filiados a previdência, com mais de 60 anos de idade.
Plano de Saúde	Pagamento dos planos de saúde efetuados pelo ente público (parte patronal) ou restituição de despesas com plano de saúde efetuado pelo servidor.
Serviços de saúde	Despesas com fornecimento de serviço de saúde diretamente pelo ente público, como, por exemplo, as despesas com hospital para servidores públicos
Vale Transporte	Valor que o empregador antecipará ao empregado para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência trabalho e vice-versa.

67. Não entram no cálculo, ademais, as atividades que se destinem a **execução indireta de atividades**, como nos casos de contratação esporádica de serviços acessórios, que não digam respeito à competência dos servidores do órgão, senão veja-se (pág. 493 do Manual de Demonstrativos Fiscais):

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. **Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:**

a) sejam **acessórias, instrumentais ou complementares** aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: **conservação**, limpeza, segurança, vigilância, transportes, **informática** – quando esta não for atividade - fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações

b) **não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal** do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e

c) **não caracterizem relação direta de emprego** como, por exemplo, estagiários.

68. Outras despesas, por fim, que também ostentam natureza



indenizatória são as que decorrem de rompimento de vínculos laborais, a exemplo das indenizações decorrentes de férias e licenças prêmios não gozada (pág. 519 do Manual de Demonstrativo Fiscais):

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

69. No caso dos autos, verificou-se que teriam sido incluídas indevidamente no câmputo, despesas que ostentam natureza indenizatória, decorrentes de rescisões de vínculos laborais (pág. 58 a 119 do Documento Externo Digital n. 153646/2018), totalizando-se R\$ 200.893,86, conforme cálculo elaborado pela equipe técnica (Relatório de Defesa, pág. 4):

- a) décimo terceiro - R\$ 33.913,80;
- b) 1/3 de férias - 33.564,78;
- c) férias proporcionais - R\$ 98.881,67, e;
- d) licença prêmio indenizada - R\$ 34.533,61

70. Foram considerados, ainda e indevidamente, valores pagos a profissionais esporádicos e eventuais, cujos serviços não decorrem de atribuições a serem desempenhadas por servidores da Prefeitura. No caso, contratou-se borracheiro, soldador, assistência técnica em informática, totalizando-se o importe de R\$ 42.721,84, conforme quadro detalhado pela equipe técnica (Relatório de Defesa, pág. 11):



Tabela 1 - Despesas a ser deduzidas das Despesas com Pessoal

Data	Nº do Empenho	Credor	Valor Empenhado	Valor Liquidado
30/01/2017	000203/2017	BOANEZIO GUSMAO DE LARA	937,00	937,00
24/02/2017	000881/2017	BOANEZIO GUSMAO DE LARA	937,00	937,00
25/04/2017	001761/2017	BOANEZIO GUSMAO DE LARA	1.311,80	1.311,80
02/05/2017	002176/2017	BOANEZIO GUSMAO DE LARA	1.311,80	1.311,80
27/06/2017	003142/2017	BOANEZIO GUSMAO DE LARA	2.623,60	2.623,60
10/02/2017	000581/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.980,00	1.980,00
13/03/2017	001156/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	2.235,00	2.235,00
04/04/2017	001519/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	2.610,00	2.610,00
14/06/2017	002995/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.336,32	1.336,32
14/06/2017	002997/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.336,32	1.336,32
10/07/2017	003523/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.336,00	1.336,00
04/08/2017	004037/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.336,00	1.336,00
19/09/2017	004753/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.350,00	1.350,00
11/10/2017	005309/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.350,00	1.350,00
13/12/2017	006143/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.350,00	1.350,00
27/12/2017	006335/2017	GILVAN MATHEUS SALES DE SOUZA	1.350,00	1.350,00
06/03/2017	001081/2017	IRACY LOPES DE SOUZA	531,00	531,00
31/03/2017	001424/2017	JUCELIO MIRANDA DE ALMEIDA	1.800,00	1.800,00
25/04/2017	001762/2017	JUCELIO MIRANDA DE ALMEIDA	1.800,00	1.800,00
02/05/2017	002173/2017	JUCELIO MIRANDA DE ALMEIDA	1.800,00	1.800,00
27/06/2017	003145/2017	JUCELIO MIRANDA DE ALMEIDA	1.800,00	1.800,00
01/11/2017	005569/2017	JUCELIO MIRANDA DE ALMEIDA	1.800,00	1.800,00
01/12/2017	005971/2017	JUCELIO MIRANDA DE ALMEIDA	1.800,00	1.800,00
19/04/2017	001672/2017	FERNANDO CARVALHO DE SANTANA	1.700,00	1.700,00
01/06/2017	002926/2017	FERNANDO CARVALHO DE SANTANA	5.000,00	5.000,00
TOTAL				42.721,84

71. Nesse sentido, verifica-se que, apesar da supressão dos valores indevidamente contabilizados, permanece a violação do **limite prudencial de gastos com pessoal do Poder Executivo**, de que trata o art. 22 da LRF¹⁷, qual seja: 95% do

17. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF): Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite**, são **vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. grufou-se



limite máximo (equivalente a 51,30%), não sendo o caso, pois, de saneamento do apontamento como alega a equipe técnica, antes, de sua manutenção.

72. No caso, os gastos totalizaram 53,75 da RCL.

73. Sobre o tema, aliás, esta Corte de Contas tem entendimento consolidado na **Resolução de Consulta n. 53, de 2010**, senão veja-se:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 53/2010 EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDOLÂNDIA. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. CÁLCULO. ADEQUAÇÃO AO LIMITE. ADOÇÃO DAS MEDIDAS CABÍVEIS . 1) **Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, e no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo. 2) As medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucionais quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa aos limites legais, lei específica do respectivo ente federativo poderá estabelecer os requisitos objetivos e impessoais para exoneração desses servidores. Não havendo tal norma, aplica-se analogicamente a Lei 9.801/99 à hipótese de exoneração parcial dos servidores não estáveis. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional. (...)

74. Nesse sentido, manifesta-se manutenção do apontamento, recomendando-se ao Poder Legislativo que se **determine** ao Chefe do Poder Executivo a observância do parágrafo único do art. 22 da LRF, **abstendo-se** de conceder aumentos a qualquer título, de criar cargos públicos, de alterar leis de carreira que impliquem aumento de despesa, de dar provimento a cargos públicos ou mesmo contratar hora extra, enquanto os gastos com pessoal não sejam reconduzidos para valores abaixo do limite prudencial.



2.3. Realização dos programas previstos na LOA

75. 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 demonstrativo no tópico 4.1.4.1¹⁸ do seu Relatório Preliminar.

76. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 23.566.136,17** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 20.872.077,98**, o que corresponde a **88,56% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

77. Verifica-se que, apesar de ter ocorrido uma boa execução dos programas, parte deles merece reparos, já que obtiveram execução abaixo de 70%, quais sejam:

- 1) Desenvolvimento da Agricultura e Melhoria do Abastecimento (54,89%);
- 2) Desenvolvimento da Indústria Comércio e Serviços (44,07%);
- 3) Regularização Fundiária (0,00%);
- 4) Reserva de Contingência (0,00%)

78. Desta feita, ainda que a renda destinada aos programas de governo tenha sido **satisfatoriamente** executada, **recomenda-se**¹⁹ à atual gestão que promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo realizado um **planejamento criterioso** que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a melhoria da situação avaliada por esta Corte, notadamente nos programas cuja execução foram consideradas abaixo da média.

2.4. Avaliação das políticas públicas

18. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 128202/2018, fls. 13 e seguintes.

19. Segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT (LC n. 269/2007), considera-se recomendação: "Art. 22 (...) § 1º. Recomendações, as medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas." grifou-se



79. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do **Município de Alto Paraguai**, no exercício de 2017, carecem de melhorias, apresentando-se o **score 6,8**, senão veja-se (Relatório Técnico, fl. 26):

Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017
Educação - Escore Município	5,0	6,2	6,2	6,8	6,8

Parecer Prévio (exercícios anteriores)

80. Com relação aos indicadores, verificou-se que o Município apresentou **piora**: a) taxa de cobertura potencial da Educação Infantil (0 a 6 anos), em relação à própria média e à média Brasil; b) taxa de proporção de escolas com nota na Prova Brasil em Matemática (4 série e 5 ano), em relação à média Brasil.

81. No que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde**, no **exercício de 2017**, o Município alcançou **escore 8,0**, numa escala ascendente de melhorias, a contar do exercício de 2015, senão veja-se (Relatório Técnico, fl.29):

Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017
Saúde - Escore Município	5,0	7,0	6,5	7,5	8,0

Parecer Prévio (exercícios anteriores)

82. Com relação aos **indicadores de saúde**, apenas a taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda apresentou piora em relação ao exercício anterior.

83. Apesar de os resultados não terem sido ótimos, verifica-se que a Gestão está no caminho certo, havendo-se a necessidade de maior empenho e comprometimento da gestão a fim de alterar os indicadores mal avaliados.

84. É preciso, pois, que os gestores municipais se sensibilizem no sentido de dispensarem um olhar especial para a área de **planejamento**. Pois, de nada adiante



ter boas ideias, se não há um suporte técnico que possa planejar, traçar metas, elaborar uma análise orçamentária estruturada e programar os passos que devem ser percorridos para concretizar o projeto.

85. Além disso, necessário que o projeto proposto seja factível, ou seja, possível de ser desenvolvido, e efetivamente concluído com êxito. Apresentar um planejamento apenas para cumprir formalidades não resultará mudanças concretas.

86. É justamente a partir do conhecimento da realidade e das expectativas de educação e saúde da população, que se torna possível a fixação das linhas prioritárias que devem se desenvolver e consolidar-se. As políticas devem, na verdade, contribuir de forma efetiva na melhoria do bem-estar e qualidade de vida das pessoas.

87. Importa frisar, ainda, que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas e, sobre este aspecto, o planejamento é absolutamente necessário para continuar melhorando a realidade identificada nas políticas públicas de saúde e educação.

88. Desta feita, diante do resultado apresentado, faz-se necessário **recomendar** ao gestor para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro de indicadores que registraram resultados inferiores à própria média, assim como abaixo da média nacional.

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares

89. No que concerne à observância do **princípio da transparência**, ressalta-se 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, de acordo com o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

90. Verifica-se, também, que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados (art. 48 da LRF), assim



como os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação (art. 37, *caput*, CF; art. 6º, XIII, Lei nº 8.666/1993).

91. No que tange às audiências públicas, evidenciou-se que foram realizadas durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, LDO e LOA. Ademais, o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal (art. 48, parágrafo único c/c art. 9º, §4º da LRF).

92. Por fim, em relação aos Conselhos exigidos em lei, verificou-se que foram assegurados recursos (orçamentários e de infraestrutura), informações e documentos aos respectivos conselhos, conforme observa-se da documentação apresentada pelos jurisdicionados.

2.6. Prestação de Contas Anuais de Governo

93. De acordo com o art. 209, § 1º, da Constituição do Estado do Mato Grosso, as Contas Anuais de Governo do Poder Executivo deveriam ter sido remetidas ao Tribunal de Contas do Estado no dia **16 de abril de 2018**, após o término do prazo destinado à sua apreciação por quaisquer contribuintes.

94. No caso dos autos, as contas foram apresentadas no prazo regulamentar e em conformidade com a Resolução Normativa n. 36/2012 TCE/MT.

2.7. Índice de Gestão Fiscal - IGFM

95. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM²⁰ tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

- IGFM Receita Própria Tributária;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;

20. Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



- IGFM Custo da Dívida;

96. Os municípios são avaliados 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).

97. Para a equipe técnica, no exercício de 2017, o IGFM Geral de **Alto Paraguai** teria sido de **0,56**, recebendo **Nota B (GESTÃO EM DIFICULDADE)**, o que lhe garantiria a **54ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso, com avanços em relação ao exercício anterior (71ª posição).

98. Compulsado o portal do TCE²¹, verifica-se que o Município ficou na **59ª posição (GESTÃO EM DIFICULDADE)**, a demandar melhorias na qualidade da gestão pública local, senão veja-se:

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Rank Geral
2011	ALTO PARAGUAI	0,20	0,69	0,96	0,70	0,00		0,57	67º
2012	ALTO PARAGUAI	0,14	0,59	0,94	1,00	0,00		0,59	72º
2013	ALTO PARAGUAI	0,20	0,80	1,00	1,00	0,00		0,67	16º
2014	ALTO PARAGUAI	0,19	0,86	1,00	0,95	0,17		0,69	18º
2015	ALTO PARAGUAI	0,21	0,51	1,00	1,00	0,30		0,64	45º
2016	ALTO PARAGUAI	0,11	0,42	1,00	1,00	0,28		0,59	71º
2017	ALTO PARAGUAI	0,23	0,38	1,00	0,69	0,46		0,56	59º

99. Pela quadro, constata-se **piora** nos seguintes indicadores: Receita Tributária Própria, Despesa com Pessoal (tanto é verdade que superou o limite prudencial disposto na LRF), Investimento e Custo da Dívida, apesar de ter subido no *ranking* geral em relação ao exercício anterior.

100. Assim, opina-se pela recomendação ao Poder Legislativo local para que se **determine** à gestão que sejam adotadas medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados no Índice de Gestão Fiscal – IGF, a fim de se alcançar a **GESTÃO DE EXCELÊNCIA**, melhorando-se os indicadores mal

21. <http://www.tce.mt.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>



avaliados neste exercício.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

101. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2015** (Processo nº 8559), esta Corte emitiu o Parecer Prévio nº 61/2016, favorável à aprovação, com as seguintes recomendação:

Proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área 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 de Contas por ocasião da apreciação destas contas.

102. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2016** (Processo nº 258806/2015), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 62/2017, emitiu manifestação favorável à aprovação, com a seguinte recomendação:

Proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área 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 de Contas por ocasião da apreciação destas contas.

103. Para a equipe técnica, teria havido uma melhora no planejamento e na execução das políticas públicas de educação e saúde.

104. Com efeito, as notas atribuídas pela gestão da educação e saúde melhoraram, o que se comprova por meio do baixo número de indicadores mal avaliados no exercício de 2017. Ademais, desde o exercício de 2016, em que a Gestora está à frente da Prefeitura, verifica-se que os dados continuam numa escala ascendente de melhorias.



105. Isso, por óbvio, não impede a emissão de novas recomendações, especialmente acerca dos indicadores mal avaliados em tópico específico deste parecer e que serão, ao final, objeto de pedido específico.

106. No ponto, importa dizer que as recomendações desta Corte de Contas não são meros conselhos aos Gestores Públicos, antes revelam o cumprir do princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88). Assim, eventual descumprimento deve estar atrelado a falta de condições físicas, financeiras ou estruturais, devidamente justificadas nos autos.

107. Verificou-se, ademais, uma melhora na qualidade da gestão. Isso se comprova pela melhoria do IGF, subindo da 71ª (exercício 2016) para a 59ª posição (exercício 2017), a despeito da necessidade de apresentar melhorias nos indicadores mal avaliados: Receita Tributária Própria, Despesa com Pessoal, Investimento e Custo da Dívida.

108. Com relação aos limites constitucionais e legais, constatou-se que foram observados os mínimos da educação, FUNDEB e saúde.

109. Por outro lado, a Gestão superou o limite prudencial de gastos com pessoal, o que será objeto de determinação legal para que não sejam criadas despesas que atrapalhem a gestão fiscal do ente, conforme fundamentação em tópico específico deste parecer.

110. Acerca das irregularidades remanescentes, verifica-se que a Gestão precisa melhorar a execução orçamentária, abrindo-se créditos orçamentários no limite da autorização legislativa, por fonte, além do dever de indicar os recursos disponíveis. Ademais, deve conter os gastos com pessoal, de forma a não causar desequilíbrio nas contas públicas.

111. Logo, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão são **satisfatórios**. Prova disso é que a execução orçamentária foi superavitária, houve suficiente disponibilidade de caixa para fazer face às obrigações assumidas pelo ente, os



aspectos avaliados da dívida estão condizentes com os limites definidos pelo Senado Federal e, ainda, houve superávit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2017.

112. Como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal, a manifestação deste **Parquet de Contas** encerra-se com o parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das presentes contas de governo.

3.2. Conclusão

106. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se**:

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Alto Paraguai**, referentes ao exercício de 2017, sob a administração do **Sra. Diane Vieira de Vasconcellos Alves (Prefeita)**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual n. 269/2007 (LOTCE/MT), art. 176, § 3º, do RITCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT n. 10/2008;

b) pela manutenção de todas as **irregularidades**;

c) pela **recomendação** ao Poder Legislativo local, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas, para que **recomende** ao Chefe do Executivo que:

c.1) **aprimore** o planejamento dos programas governamentais, realizando-se um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a alteração da situação avaliada por esta Corte, em especial com relação aos seguintes programas que tiveram baixa execução orçamentária: 1) Desenvolvimento da Agricultura e Melhoria do



Abastecimento (54,89%); 2) Desenvolvimento da Indústria Comércio e Serviços (44,07%); 3) Regularização Fundiária (0,00%); 4) Reserva de Contingência (0,00%);

c.2) **proceda** ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das **políticas públicas na área de educação**, identificando os fatores que pioraram, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores: a) taxa de cobertura potencial da Educação Infantil (0 a 6 anos), em relação à própria média e à média Brasil; b) taxa de proporção de escolas com nota na Prova Brasil em Matemática (4 série e 5 ano), em relação à média Brasil;

c.3) **proceda** ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das **políticas públicas na área de saúde**, identificando os fatores que pioraram, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores: taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda apresentou piora em relação ao exercício anterior;

d) **pela recomendação** ao Poder Legislativo local, nos termos do art. 22, § 2º, da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas, para que **determine** ao Chefe do Executivo:

d.1) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF**, especialmente em Receita Tributária Própria, Despesa com Pessoal, Investimento e Custo da Dívida;

d.2) **observe** o parágrafo único do art. 22 da LRF (LC n. 101/2000), **abstendo-se** de conceder aumentos a qualquer título, de criar cargos públicos, de alterar leis de carreira que impliquem aumento de despesa, de dar provimento a cargos públicos ou mesmo contratar hora extra, enquanto os gastos com pessoal não sejam reconduzidos para valores abaixo do limite prudencial;



d.3) observe o § 5º do art. 165 da CF/88, segregando-se os recursos do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos (FB13);

d.4) abstenha de abrir créditos adicionais em valores que superem a autorização legislativa, sem a indicação de recursos correspondentes e por fonte de recurso, de modo a atender o objeto de destinação dos recursos vinculados (CF/88, art. 167, II e V; Lei n. 4.320, de 1964, art. 7º e 43; Parecer Prévio n. 4/2015-TP), FB02 e 03;

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 30 de novembro de 2018.

(assinatura digital²²)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto

22. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.