



PROCESSO Nº : 7.523-0/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA
GESTOR : RONIO CONDÃO BARROS MILHOMEM
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 5.112/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017
PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA.
IRREGULARIDADES EM PLANEJAMENTO/
ORÇAMENTO (GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO
PERMITIDO EM LEI). LIMITES CONSTITUCIONAIS.
ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA
DE RECURSOS INEXISTENTES. NECESSIDADE DE
MELHORAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E
EDUCAÇÃO. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE
PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL COM
RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Confresa**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade de **Ronio Condão Barros Milhomem**.

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

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos do governo, bem como a documentação exigida 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, das informações extraídas 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. Consta do Relatório Técnico¹ que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 21/05 a 06/06/2018, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 5468/2018, e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. Os Processos nº 38407/2017, nº 164500/2018 e nº 238538/2016, **apensos a estes autos**, tratam da documentação referente a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 746/2016), Contas Anuais de Governo e Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 736/2016), enviadas pelo gestor da unidade jurisdicionada para análise e subsídio do presente feito.

7. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar**² que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, na qual constatou a seguinte irregularidade, de responsabilidade do **Sr. Ronio Condão Barros Milhomem**, Prefeito:

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) A Prefeitura Municipal de Confresa gastou com pessoal valores acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000);

1.2) Os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 36.023.421,59, correspondente a 60,89% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.

2) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de

1. Documento Digital nº 118389/2018.

2. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 118389/2018.



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

2.1) Houve abertura de créditos adicionais por superávit financeiro por conta de recurso inexistente.

8. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente **notificado**³ acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa**⁴.

9. A SECEX, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁵, no qual concluiu pela **manutenção da irregularidade do item 1 (AA04)** e **saneamento da irregularidade do item 2 (FB03)**.

10. Por conseguinte, o responsável foi **notificado**⁶ pra apresentação de **alegações finais**, sendo apresentadas no momento oportuno⁷.

11. Vieram os autos para manifestação ministerial.

12. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. 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 dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º), aspectos pelos quais se guiará este *Parquet* de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁸:

3. **Ofício nº 643/2018** – Documento digital nº 121998/2018.

4. **Documento Externo** – Documento digital nº 133326/2018.

5. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 222559/2018.

6. Documento digital nº 222820/2018.

7. **Documento Externo** – Documento digital nº 230900/2018.

8. ROMS n. 11.060 GO.



“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. Na espécie, as contas de governo do Município de Confresa, exercício 2017, reclamam a emissão de **parecer prévio desfavorável**, em razão dos argumentos expostos na sequência.

2.1. Análise das Contas

15. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Confresa, referentes aos exercícios de **2013, 2014 e 2015**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas e em **2016** emitiu **parecer prévio contrário** à favorável.

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 Confresa foram as seguintes:

- a) PPA, Lei nº 567/2013 (quadriênio 2014 a 2017);
- b) LDO, Lei nº 736/2016; e,
- c) LOA, Lei nº 746/2016; que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 22.096.635,92**.

18. Por outro lado, a SECEX, no Relatório Técnico Preliminar⁹,

9. Relatório Técnico Preliminar – Documento digital nº 118389/2018, fls. 12/13.



analisando as alterações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais, apontou uma irregularidade de responsabilidade do Sr. Ronio Condão Barros Milhomem, Prefeito (**FB03 – subitem 2.1**).

19. Segundo a equipe técnica, foi aberto crédito especial para Câmara do município, autorizado pela Lei municipal nº 746/2016 e concretizado por meio do Decreto nº 06/2017, em virtude de suposto superávit financeiro. Todavia, o valor do crédito (R\$ 81.142,00) ficou sem cobertura.

20. A **defesa**¹⁰ alegou que o Decreto nº 06/2017 foi expedido pelo Presidente da Casa Legislativa, o qual, com amparo na Lei municipal nº 746/2016, promoveu abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 81.142,00 em favor da Câmara municipal.

21. Em consulta ao sistema Aplic, a **Secex** verificou a existência de 2 (dois) Decretos com a numeração nº 06/2017, sendo expedidos tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Executivo municipal. Contudo, a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 81.142,00 foi realizada, de fato, pelo Presidente da Câmara Legislativa, sendo coberto com recursos do órgão.

22. Por esta razão, opinou pelo saneamento da irregularidade e manifestou por expedir recomendação ao Chefe do Legislativo para que se abstenha de praticar atos de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme artigo 42 da Lei nº 4.320/1964 e, ainda, para que o Poder Executivo adote um Sistema Integrado de Acompanhamento da Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial a todos os Estes que integram o Orçamento do Município, a fim de coibir a prática de atos contrários às normas.

23. **Assiste razão à secex.**

24. A abertura de créditos adicionais deve atender o disposto nos art. 165 da Constituição Federal e 42 da Lei nº 4.320/64, que assim prescrevem:

10. **Documento Externo** – Documento digital nº 151353/2018.



Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

(...)

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo.** (grifei)

25. Com efeito, para garantir o controle e o equilíbrio entre as funções legislativa e administrativa do Estado, por previsão expressa dessas normas, os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei de iniciativa do Chefe do Executivo e abertos por decreto também do Executivo.

26. No caso, a abertura dos créditos pelo Presidente da Câmara Legislativa de Confresa até se enquadra nas hipóteses insertas no art. 165 da Carta Magna, posto que a Lei municipal nº 746/2016 (LOA) observou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, entretanto, violou o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64. Veja-se¹¹:

11 **Documento Externo** (Documento digital nº 133326/2018, fl. 96).



DECRETO Nº 000006/17 de 1 de Dezembro de 2017

Abre crédito adicional - especial - abertos no Orçamento programa de 2017.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONFRESA no uso de suas atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município de CONFRESA e autorização contida na Lei Municipal nº 000746/16 de 28 de Dezembro de 2016.

DECRETA:

Art. 1º - Fica aberto no corrente exercício Crédito no valor de R\$ 81.142,00 para a(s) seguinte(s) dotação(ões) orçamentária(s):

01 - CAMARA MUNICIPAL DE CONFRESA	
01.01 - CAMARA MUNICIPAL DE CONFRESA	
01.01.01.031.0004.2.001-3.1.90.11.00.00.00.00 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL	59.642,00
01.01.01.031.0004.2.001-3.1.90.13.00.00.00.00 - OBRIGACOES PATRONAIS	11.000,00
01.01.01.031.0004.2.001-3.1.91.13.00.00.00.00 - OBRIGACOES PATRONAIS	2.500,00
01.01.01.031.0005.2.002-4.4.90.52.00.00.00.00 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	8.000,00

Art. 2º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

GABINETE DO PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL, 1 de Dezembro de 2017


CRISTIANO LORSCHETER ROCHA
Presidente

27. Ressalte-se que, acerca do assunto, há quem defenda¹² que as câmaras municipais, através de ato da mesa executiva, podem abrir crédito adicional suplementar em seu próprio orçamento. Todavia, ainda assim, este não seria o caso dos autos.

28. Dessa forma, o Ministério Público de Contas corrobora o entendimento da equipe técnica, a fim de opinar pelo saneamento da irregularidade e pela expedição de recomendação ao Poder Legislativo, nos termos propostos pela Secex¹³, transcritos na conclusão deste Parecer.

12 <http://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/iniciativa%20legislativa%20da%20camara%20municipal%20em%20materia%20orcamentaria.pdf>.

13 Relatório Técnico Conclusivo (documento digital nº 222559/2018, fl. 14).



2.2.1. Execução Orçamentária

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

Quociente de execução da receita – 0,815	
Valor previsto: R\$ 82.485.466,43	Valor arrecadado: R\$ 67.286.302,05

Quociente de execução da despesa – 0,696	
Despesa autorizada: R\$ 84.967.703,02	Despesa realizada: R\$ 59.164.281,74

30. O resultado indicou que a receita arrecadada é menor do que a prevista – déficit de arrecadação. Entretanto, o fato não comprometeu o resultado final do equilíbrio fiscal, pois as receitas receberam tratamento adequado no período.

31. A seguir, segundo o Relatório Técnico, para a análise do exercício de 2017, 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 – 1,117	
Receita arrecadada: R\$ 64.753.928,52	Despesa realizada: R\$ 57.940.858,74

32. Logo, os resultados indicam que a receita arrecadada foi maior que a despesa realizada e que estas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido.

33. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de 1,117¹⁴, o que demonstra **superávit orçamentário** de execução.

2.2.2. Restos a Pagar

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

14. Total Geral Receita arrecadada consolidada ajustada/ Despesa empenhada consolidada ajustada.



processados)¹⁵, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 3.639.291,74, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 62.231.228,28. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar R\$ 0,058.

35. Em relação ao **Quociente de Disponibilidade Financeira** para pagamento de restos a pagar (QDF), o **Relatório Técnico Preliminar**¹⁶, embora não consigne nenhuma irregularidade, apontou que o ente não possui disponibilidade financeira suficiente para fazer face aos pagamentos das obrigações de curto prazo, vez que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 0,582 de disponibilidade financeira:

A	Disponibilidade Bruta_Exceto RPPS	R\$ 4.415.095,33
B	Demais Obrigações Financeiras_Exceto RPPS	R\$ 1.011.156,21
C	Total Restos a Pagar Processados	R\$ 4.820.050,74
D	Total RP não Processados	R\$ 1.021.904,18
QDF	(A-B)/(C+D)	0,582

36. Em pesquisa aos documentos encaminhados pelo gestor¹⁷, encontrou-se a seguinte informação no Balanço Financeiro do ente (Anexo XIII da Lei n. 4.320/1964):

Saldo em espécie do exercício seguinte	34.562.074,24
Disponível	
Caixa	
Bancos conta movimento	5.435.542,70
Aplicações financeiras	29.126.531,54
(-)Provisão p/ perdas de invest. e reserva adm. (Const.)	

37. As informações dão conta de que haveria suficiente disponibilidade de caixa para fazer face às obrigações de curto prazo, seja para as obrigações

15. 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).

16 Documento digital nº 118389/2018, fl. 18.

17 Documento Externo (documento digital nº 70326/2018, fls. 25/26).



financeiras, seja para o pagamento dos Restos a Pagar, processados ou não.

38. Pelo que se percebe, não houve confronto dos dados, pois, se a Administração deixou em caixa o saldo de R\$ 34.562.074,24 (e não o valor de 4.415.095,33), haveria suficiente disponibilidade de caixa para honrar as respectivas despesas.

39. Em consulta ao sítio da Prefeitura (Portal da Transparência¹⁸), não foi possível constatar qualquer informação, tendo em vista que os documentos não foram disponibilizados:

Anexos conforme a Lei nº 4.320/64

	Informações contábeis
	Não existem dados para esta entidade.
	Olá! Selecione as informações abaixo e clique em consultar para exibir os dados.
	Entidade: * PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA

40. Nessa senda, em razão da **divergência de informações** e **ausência de contraditório** sobre a disponibilidade financeira deixada para o exercício seguinte, não há como afirmar se há recursos para o pagamento das obrigações assumidas pelo ente.

41. Contudo, considerando que a permanência de eventual situação de indisponibilidade financeira acarreta irregularidade gravíssima nessa Corte (**DA 01**), deve-se **recomendar** ao gestor que se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os Restos a Pagar, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se

18 https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01036-007/con_relatorios_lei_4320_64.faces.



previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, a exigir ações durante todo o exercício financeiro¹⁹, como a limitação de empenhos (art. 9, LRF).

42. Desta feita, o **Ministério Público de Contas** entende necessária a expedição de **recomendação** ao Legislativo Municipal, quando do julgamento das referidas contas, para que **determine ao Chefe do Executivo** que realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas.

43. Manifesta-se, outrossim, no sentido de se **recomendar** ao Legislativo Municipal que se **determine ao Chefe do Executivo** a observância da Lei de Transparência (Lei n. 12.527, de 2011), disponibilizando-se, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso ao público (art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000).

2.2.3. Situação financeira.

44. A análise do Balanço Patrimonial (Relatório Técnico, págs. 19/22) revela a existência de **déficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a menor do ativo financeiro (R\$ 4.472.480,13) em relação ao passivo financeiro (R\$ 6.851.851,13), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 0,652**.

45. Em consulta aos documentos encaminhados pelo gestor²⁰, encontrou-se as seguintes informações acerca do Balanço Patrimonial do ente (Anexo XIV da Lei n. 4.320/1964):

19 LC 101/2000 (LRF) Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. **§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar**. (grifei)

20 **Documento Externo** (documento digital nº 70326/2018, fls. 25/26).



ATIVO FINANCEIRO	11.933.794,72	24.100.032,85	PASSIVO FINANCEIRO	6.972.680,90
ATIVO PERMANENTE	53.040.246,08	56.049.268,17	PASSIVO PERMANENTE	87.759.386,55
SALDO PATRIMONIAL				-29.759.028,65

46. Assim, ao considerar as informações prestadas pelo gestor, o resultado do **Quociente da Situação Financeira (QSF)** é superavitário, ou seja, haverá diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 11.933.794,72) em relação ao passivo financeiro (R\$ 6.972.680,90), com **Índice de 1,711**.

47. Neste ponto, em razão da **divergência de informações** e **ausência de contraditório** novamente não é possível identificar a ocorrência de déficit financeiro no exercício.

48. Todavia, apesar de não apontada irregularidade pela equipe técnica, este **Ministério Público de Contas** entende necessário **recomendar** ao **Legislativo Municipal** que **determine ao Chefe do Executivo** que efetue o acompanhamento da situação financeira do ente e aplique medidas de modo a manter uma diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superávit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício, nos termos do art. 47 e 48, b, da Lei nº 4.320/64.

2.2.4. Dívida Pública

49. Com relação ao **quociente da dívida pública contratada**, verifica-se que a soma das obrigações contratadas de longo prazo (R\$ 595.099,17) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 59.155.922,02), resultando um quociente da dívida pública contratada no exercício (QDPC) igual a 0,010.

50. A análise do **quociente de dispêndios da dívida pública (QDDP)** também demonstrou que a soma dos dispêndios da dívida pública (R\$ 1.358.195,22) foi menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 59.155.922,02), resultando em um quociente de 0,022, o que indica que a soma dos dispêndios da dívida pública é menor que a soma dos recebimentos líquidos.



2.2.5. Limites constitucionais e legais

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

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

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 32.517.333,48		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	30,95%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 10.805.287,27		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, XII, ADCT)	75,58%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 32.517.333,48		
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	19,16%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 59.155.922,02		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	58,52%

53. O governante municipal **cumpriu** os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a **educação e saúde**.

54. No entanto, a Equipe Técnica²¹ constatou que o limite máximo permitido para gastos com pessoal do Poder Executivo (54%) e, por consequência, o limite de gastos com pessoal do município (60%) não foi observado, estando os mesmos acima dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal²². Veja-se:

21 Relatório Técnico Preliminar (documento digital nº 123854/2018, fl.32/34)

22. Art. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF).



LIMITES COM PESSOAL - LRF					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Limite máximo Fixado - Poder Executivo	54%				
Aplicado - %	49,16%	57,92%	56,36%	56,74%	58,52%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo	6%				
Aplicado - %	2,97%	2,29%	2,35%	2,03%	2,37%
Limite máximo Fixado - Município	60%				
Aplicado - %	52,13%	60,21%	58,71%	58,78%	60,89%

55. Tal constatação refletiu no apontamento das seguintes irregularidades:

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

1.1) A Prefeitura Municipal de Confresa gastou com pessoal valores acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000);

1.2) Os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 36.023.421,59, correspondente a 60,89% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.

56. Em resumo, a **defesa** afirmou que a Prefeitura de Confresa vem sofrendo com elevadas despesas de pessoal desde o exercício 2014, sendo que a atual gestão (2017-2020) assumiu um município endividado.

57. Ademais, apontou que não houve descumprimento dos percentuais, tendo em vista que algumas despesas foram erroneamente catalogadas pela Secex como gastos de pessoal. São elas:



1	Serviços médicos prestados no hospital municipal	R\$	693.845,00
2	<i>Plantões médicos (despesa empenhada no elemento de despesa 11)</i>	R\$	154.284,57
3	Abono pecuniário, férias, férias vencidas, férias vencidas rescisão, 13º salário, licença prêmio, auxílio-doença, salário-maternidade, verba indenizatória e salário-família	R\$	1.580.725,68
4	Procurador Jurídico – cargo comissionado, Sr. José Norberto Grander	R\$	57.840,00
5	Monitores – monitores de esportes para a população em caráter eventual	R\$	23.600,00
6	Agentes Comunitários de Saúde	R\$	807.853,80
TOTAL		R\$	3.318.149,05

58. Assim, promovendo a exclusão do valor de R\$ 3.318.149,05, classificados equivocadamente como despesas de pessoal, apontou como correta a seguinte aferição dos percentuais e, portanto, sanada a irregularidade:

RCL – Receita Corrente Líquida	R\$	59.155.922,02	
Gasto com pessoal apurado pelo TCE/MT	R\$	34.618.120,59	58,52%
Valor permitido por lei	R\$	31.944.197,89	54%
Valor a ser retirado do cálculo de gastos com pessoal	R\$	3.318.149,05	
Valor real de gastos com pessoal	R\$	31.299.971,54	52,91%

59. A Secex acatou parcialmente os argumentos da defesa, mas opinou pela manutenção da irregularidade.

60. Segundo entendimento técnico, as despesas relativas à contratação de profissionais de saúde devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal, devendo respeito aos limites impostos pelo art. 19, da LRF, conforme item 13.51 e 13.82 do Boletim de Jurisprudência do TCE/MT²³.

61. Assim, com exceção dos gastos com monitores de esporte, por ocasião da transitoriedade, o mesmo entendimento se aplica às demais despesas, vez que, em face do não amparo na legislação, devem ser mantidas para fins de averiguação do cumprimento dos limites de gastos de pessoal.

23 Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a dezembro de 2017. Elaborado pela Consultoria Técnica do TCE-MT



62. Em **alegações finais**²⁴, o gestor transcreve o disposto no artigo 54 da LOTCE/MT, com o fito de suscitar uniformização de Jurisprudência no âmbito desta Corte de Contas, uma vez que nos autos do Processo nº 8397/2015 (Prestação de Contas de Governo do município de Confresa) foram excluídas do cômputo de gastos com pessoal as seguintes despesas:

- a) plantões profissionais da saúde – R\$ 184.624,80;
- b) abono pecuniário + 1/3 de abono pecuniário + med gratificação abono pecuniário + férias vencidas rescisão – R\$ 208.110,44 ;
- c) horas extras plantão – R\$ 30.931,12;
- d) plantão de enfermagem – laboratorial – R\$ 18.673,20;
- e) 1/3 de férias vencidas rescisão – R\$ 41.191,35;
- f) férias vencidas rescisão – R\$ 7.278,00;
- g) salário lic. Prêmio pecúnia – R\$ 222.274,02;
- h) insalubridade férias vencidas – R\$ 3.758,08;
- i) insalubridade abono pecuniário – R\$ 952,45.

63. Assim, considerando as reiteradas decisões desta Corte de Contas nesse sentido e o princípio da segurança jurídica, requereu o acolhimento das alegações finais e o julgamento pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo.

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

65. Preliminarmente, convém destacar que o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁵ detalhou as espécies remuneratórias que compõem as despesas com pessoal, não se referindo à inclusão das categorias indenizatórias, justamente porque essas verbas têm por característica o recebimento eventual ou transitório, não se incorporando ao vencimento ou proventos.

²⁴ **Documento externo** (documento digital nº 230901/2018, fl. 233).

²⁵ **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.



66. Nos termos da Resolução de Consulta nº 05/2011²⁶, este Tribunal de Contas possui o entendimento de que as verbas indenizatórias não estão contidas no conceito de remuneração.

67. Nessa toada, as verbas referentes ao **abono pecuniário, 1/3 de abono pecuniário, gratificação de abono, férias vencidas (rescisão), 1/3 de férias vencidas e verbas indenizatórias** devem ser excluídas do cômputo dos gastos de pessoal do Poder Executivo de Confresa, tendo em vista que estes têm cunho eminentemente indenizatório, ou seja, não decorrem da remuneração oriunda de atividade laboral.

68. Já no que diz a **conversão em pecúnia da licença-prêmio**, decorrerá do que se vier a concluir a respeito da natureza dos gastos com a conversão da licença-prêmio em pecúnia. E isto, aliás, independe do disposto na legislação local, pois, para esse fim, o determinante é a natureza jurídica da despesa.

69. Com efeito, a conversão em pecúnia da licença-prêmio não fruída, seja por opção do servidor, por impossibilidade de gozo da licença em face da necessidade do serviço ou após o rompimento desse vínculo (aposentadoria, exoneração ou pelo falecimento), configura forma de ressarcimento pelo não exercício de um direito, e não pagamento de salário ou recompensa pela prestação de um serviço.

70. No Judiciário, há diversas decisões²⁷ no sentido de caracterizar

26 Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00022211/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%20005_11.pdf. Acesso em 28 nov 2018.

27 Tributário. Imposto de Renda. Indeferimento de licença-prêmio não gozada por interesse público. Pagamento indenizatório correspondente. 1. **A indenização por licença-prêmio não gozada, indeferida por submissão ao interesse público, o correspondente pagamento indenizatório não significa acréscimos patrimoniais ou riqueza nova disponível, mas simples transformação, compensando dano sofrido. O patrimônio da pessoa não aumenta de valor, mas simplesmente é reposto no estado anterior ao advento do gravame a direito adquirido.** 2. A doutrina e a jurisprudência, nesse contexto, assentaram que **as importâncias recebidas a título de indenização como ocorrente, não constituem renda tributável pelo Imposto de Renda.** 3. Embargos rejeitados. (EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL N. 32.829-SP – 94.0028474-8).

Tributário. Imposto de renda. Licença-prêmio indenizada. I - **Não incide o imposto de renda sobre o pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade de serviço, em razão do seu caráter indenizatório.** II - Recurso especial não conhecido. (RECURSO ESPECIAL N. 39.726-SP -93.0028746-0)



como indenização a operação de converter em pecúnia a licença-prêmio não gozada, independente do motivo da não fruição.

71. Por este motivo, inclusive, o **STJ**, ao editar a **Súmula 136**, consignou que sobre tais valores não há incidência de imposto de renda: “O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não está sujeito ao imposto de renda”.

72. Assim sendo, considerando a jurisprudência vigente, reputam como indenizatória a verba decorrente da conversão em pecúnia da licença-prêmio, de modo a concluir que essa despesa não deve ser contabilizada aferição do valor total da despesa com pessoal a que se refere o artigo 18 da LRF.

73. No que concerne às verbas relativas ao **auxílio-doença** e **salário-maternidade**, ao ver deste *Parquet* de Contas, devem ser deduzidas das despesas com pessoal, uma vez que seu custeio se deu com recursos das contribuições de servidores, inativos e encargo patronal (RPPS e RGPS). Aliás, o inciso VI, do art. 19 da LRF²⁸ objetiva, justamente, excluir da despesa total com pessoal os gastos previdenciários suportados por recursos próprios e vinculados aos regimes previdenciários.

74. Quanto aos **plantões médicos**, é importante ressaltar que as recentes jurisprudências do TCE/MT impõem o entendimento de que os gastos com serviços e plantões médicos devem ser considerados para o cálculo dos gastos com pessoal, desde que observadas as seguintes hipóteses:

13.49 e 13.82) Pessoal. Contratação de serviços médicos. Necessidade permanente de pessoal. Inclusão no limite de despesas

APELAÇÃO CÍVEL. REPETIÇÃO INDÉBITO. IMPOSTO DE RENDA SOBRE LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA E CONVERTIDA EM PECÚNIA. NÃO INCIDÊNCIA. RESTITUIÇÃO DEVIDA. APLICAÇÃO SÚMULA 136 STJ. RECURSO DESPROVIDO. O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não está sujeito ao imposto de renda' (Súmula 136 do STJ). O mesmo ocorre com a licença-prêmio convertida em pecúnia por opção do servidor público, como lhe permite a lei municipal, já que o pagamento não deixa de ter o caráter indenizatório, consoante a orientação deste Tribunal e do STJ. (Apelação Cível n. 2005.003515-6, de Blumenau, rel. Des. Jaime Ramos).

28 **Art. 19.** Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...) **VI** - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes (...).



com pessoal. Os gastos decorrentes de contratação de prestação de serviços médicos, a fim de suprir necessidade permanente de profissionais de saúde, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificados orçamentariamente como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”. (Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 32/2017- TP. Julgado em 27/09/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/10/2017. Processo nº 8.441-7/2016) e (Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 39/2017- TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.448-4/2016). (grifei)

13.51) Pessoal. Despesas com pessoal (art. 18, LRF). Plantões médicos. As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/ TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 25.902-0/2015). (grifei)

75. Denota-se, então, que para inclusão das despesas dessa natureza no cômputo dos gastos com pessoal, o **vínculo da habitualidade e a substituição permanente**, por profissionais temporários, **de servidor público** são requisitos imprescindíveis, o que não foi apontado nestes autos.

76. Por outro lado, as verbas destinadas a custear os **Agentes Comunitários de Saúde, Procurador Jurídico, Férias, adicional de férias normais e 13º**, estão sujeitam aos limites da LRF, porquanto se revestem de caráter salarial²⁹.

77. Quanto ao **pagamento dos monitores de esporte**, por fim, coaduna-se com o entendimento da Secex que, diante da eventualidade da contratação e do exercício de atividade não prevista no Plano de Cargos do órgão, as despesas

29 Nesse sentido, consultar: STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL AgRg no AREsp 631881 GO 2014/0332484-7 (STJ); TST - RECURSO DE REVISTA RR 2169000720075020048 (TST).



devem ser excluídas.

78. Nessa senda, compete deduzir, das despesas com pessoal, o montante de R\$ 2.452.455,25 do valor de R\$ 34.618.120,59 (antes apurado como o montante de gastos com pessoal – 58,52%). Assim, infere-se que o montante gasto pelo Executivo perfeitamente o valor de R\$ 32.165.665,34, correspondente a 54,37% da Receita Corrente Líquida (R\$ 59.155.922,02).

79. **Verifica-se, portanto, que os gastos com pessoal do Poder Executivo de Confresa, mesmo após as deduções legais, ainda permaneceram fora do limite permitido na LRF.**

80. Desse modo, ultrapassado o limite de 54% da despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal (art. 20, III, “b”, LRF), o art. 23 da LRF prevê as medidas a serem adotadas pelo Poder, que consiste na eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição³⁰.

81. Importante frisar que o parágrafo 3º daquele mesmo artigo prevê sanções ao não cumprimento das medidas, veja-se:

Art. 23 (...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

30. Constituição da República – Art. 169.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifou-se)



82. Esta Corte de Contas, acerca da adequação ao limite de gastos com pessoal possui o seguinte entendimento consolidado na **Resolução de Consulta nº 53/2010**, atente-se:

Resolução de Consulta nº 53/2010 (DOE, 23/06/2010). Pessoal. Limite. Despesa com Pessoal. Limite. Cálculo. Adequação ao limite independente de alerta. Vedações legais ao ultrapassar o limite prudencial. Adoção das medidas cabíveis para recondução ao limite máximo. Responsabilidades do controlador interno. Inclusão de parcelas de férias, gratificação natalina, terço constitucional de férias e abono pecuniário no cálculo.

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 20% 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 nº 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 nº 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.

(...)

4. No controle dos gastos com pessoal, o controlador interno deverá acompanhar a aplicação e a observância das normas internas e verificar se o cálculo das despesas com pessoal está sendo feito de modo correto, inclusive analisando se há despesas que indevidamente não foram consideradas na apuração do montante. Ultrapassados os limites total ou prudencial, o responsável pelo controle interno deve acompanhar as medidas a serem adotadas, bem como sugerir ao gestor medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e dos §§ 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal.



83. Diante do exposto, este **Parquet de Contas**, concorda com o posicionamento da SECEX e manifesta-se pela **manutenção da irregularidade** e pela **expedição de recomendação** ao **Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que, sucessivamente, reduza em pelo menos 20% 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, conforme disposto nos incisos I e II, do § 3º, do art. 169, da Constituição da República – **irregularidade AA04 – subitem 1.1.**

84. Cumpre **recomendar**, outrossim, que o gestor promova a adequação dos gastos com despesas de pessoal do Executivo e do Município (despesas totais de pessoal) aos limites previstos na LRF, observando o disposto na Resolução de Consulta nº 19/2017 - TCE/MT, de modo a desconsiderar no cômputo da RCL as receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimento do RPPS, bem como evite que o órgão adentre o limite prudencial (e máximo) previsto na LRF adotando medidas voltadas à recondução dos mesmos, nos termos do disposto no art. 23 da LRF c/c a Resolução de Consulta nº 53/2010

2.3. Realização dos programas previstos na LOA

85. 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 disposto no subitem 4.1.4.1 do relatório técnico³¹.

86. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de **R\$ 88.903.520,62**, sendo que o valor executado alcançou **R\$ 62.231.228,28** (69,99%).

87. Analisando a realização dos programas, tem-se que dos 48 que possuíam dotação de recursos, apenas 8 obtiveram execução acima de 90%, 15 obtiveram execução acima de 60%, 6 abaixo de 59% e 19 não foram empenhados

³¹ Documento digital nº 118389/2018, fls. 13/15.



e executados, a saber:

- Abastecimento: 0,00% (previsão atualizada R\$ 13.748,92);
- Assistência à educandos: 0,00% (previsão atualizada R\$ 6.465,58);
- Associativismo: 0,00% (previsão atualizada R\$ 165,24);
- Casa do mel: 0,00% (previsão atualizada R\$ 8.326,20);
- Educação à criança de 0 a 6 anos: 0,00% (previsão atualizada R\$ 156,68);
- Ensino Superior: 0,00% (previsão atualizada R\$ 12.402,70);
- Indústria: 0,00% (previsão atualizada R\$ 20,32);
- Insumos: 0,00% (previsão atualizada R\$ 20,32);
- Mecanização Agrícola: 0,00% (previsão atualizada R\$ 138.132,08);
- Olerícolas: 0,00% (previsão atualizada R\$ 85,56);
- Ovinocaprinocultura: 0,00% (previsão atualizada R\$ 65,24);
- Pecuária Leiteira: 0,00% (previsão atualizada R\$ 688,08);
- Promoção e extensão rural: 0,00% (previsão atualizada R\$ 20,32);
- Proteção ao trabalhador: 0,00% (previsão atualizada R\$ 100,00);
- Reserva de Contingência: 0,00% (previsão atualizada R\$ 650.000,00);
- Saúde: 0,00% (previsão atualizada R\$ 1.100,00);
- Serviço de utilidade pública: 0,00% (previsão atualizada R\$ 5.000,00);
- Transporte urbano: 0,00% (previsão atualizada R\$ 33.840,69);
- Turismo rural: 0,00% (previsão atualizada R\$ 50.000,00).

88. Desta feita, **recomenda-se** à atual gestão que aperfeiçoe o planejamento e a execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte.

2.4. Avaliação das Políticas Públicas

89. Cabe destacar que os resultados de **políticas públicas de Educação** do Município de Confresa são ruins. No exercício de 2017, dos 10 (dez) indicadores avaliados, 5 (cinco) encontra-se com desempenho inferior à média da rede de ensino brasileira, quais sejam:

- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016));



- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

90. Sobre este aspecto, **o resultado da avaliação, no exercício de 2017, resultou em um escore 5**, apresentando em relação ao ano de 2016 (escore 4), porém com piora em 6 (seis) indicadores, a saber:

- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016));
- Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);
- Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

91. A Constituição da República consagra a educação como direito fundamental em seu art. 205³², e mais, como um direito social no art. 6º³³, revelando-se um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, assim o acesso ao ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino é direito público subjetivo³⁴, como condição essencial para uma existência digna.

92. Desta feita, faz-se necessária a **recomendação** ao gestor para se atentar ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados como inferior à média Brasil e ao exercício anterior, **implementando programas capazes**

32. **Constituição da República – Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifou-se)

33. **Constituição da República – Art. 6º.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifou-se)

34. **Constituição da República – Art. 208.** (...) § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. (grifou-se)



de melhorar a qualidade do ensino do município, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade.

93. Já no que tange aos resultados apurados para as **políticas públicas de Saúde**, no exercício de 2017, por sua vez, foi de **6,0**, o que revela uma **sutil melhora** em relação ao observado no **ano anterior (5,0)**. O Município de Confresa apresentou **4 (quatro) indicadores abaixo da média nacional**, que são:

- Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2015);
- Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016).

94. Ademais, do comparativo entre os resultados da avaliação de 2017 frente a do exercício anterior, constatou-se que em **5 (cinco) indicadores houve piora no desempenho do Município**, a saber:

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);
- Taxa de Mortalidade Infantil (2015);
- Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2015);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016).

95. Denota-se, portanto, que embora a área da saúde municipal tenha apresentado discreta melhoria, é necessário que a gestão adote medidas para melhorar a políticas públicas, em especial no que diz respeito aos indicadores que apresentaram resultados pouco satisfatórios, abaixo da média Brasil e inferiores ao seu próprio desempenho quando comparados ao ano anterior.

96. Importa frisar 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 do município.

97. Desta feita, diante do resultado constatado, faz-se necessário **recomendar** ao gestor que realize um planejamento que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro dos indicadores que se apresentam com resultados piores que a média nacional e em relação ao seu próprio desempenho quando comparado com exercício anterior.

2.5. Observância do Princípio da Transparência e Conselhos Tutelares

98. 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.

99. 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, L. 8.666/93).

100. Em relação aos Conselhos exigidos em lei, a auditoria constatou que lhes foram assegurados recursos orçamentários específicos. No que se refere aos Conselhos Tutelares, consignou que o município possui um Conselho Tutelar integrante da administração pública local e que houve destinação de recursos orçamentários na LOA 2016.

2.6 Prestação de Contas Anuais de Governo

101. De acordo com o art. 209, § 1º, da Constituição do Estado do Mato Grosso, as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Confresa foram apresentadas



dentro do prazo legal, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE n. 36/2012 c/c art. 1º, IV, da Resolução Normativa TCE n. 36/2012 e art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

2.6. Índice de Gestão Fiscal

102. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM³⁵ 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;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

103. Os municípios são classificados da seguinte maneira:

- Nota A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos);
- Nota B (Boa Gestão, entre 0,6001 e 0,8 pontos);
- Nota C (Gestão em Dificuldade, entre 0,4001 e 0,6 pontos);
- Nota D (Gestão Crítica, inferiores a 0,4 pontos).

104. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM de Confresa foi de **0,40**, recebendo **nota C** (gestão em dificuldade), o que lhe garantiu a 119ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso, conforme demonstra a série histórica abaixo.

105. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT³⁶ demonstrando a série histórica do IGFM de Confresa:

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	CONFRESA	0,35	0,69	0,20	1,00	0,55	1,00	0,60	53º
2012	CONFRESA	0,47	0,60	0,61	1,00	0,38	1,00	0,67	40º
2013	CONFRESA	0,33	0,39	0,53	1,00	0,41	0,92	0,58	47º
2014	CONFRESA	0,33	1,00	0,39	1,00	0,38	0,82	0,67	26º
2015	CONFRESA	0,37	0,16	0,29	1,00	0,16	0,72	0,45	119º
2016	CONFRESA	0,44	0,29	0,15	0,71	0,11	0,73	0,40	130º
2017	CONFRESA	0,51	0,14	0,52	0,36	0,00	0,96	0,40	119º

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

36 <http://www.tce.mt.gov.br/> > Espaço do cidadão > Índice IGFM TCE-MT ou através do link direto: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>.



106. Observa-se, portanto, que o Município de Confresa manteve o desempenho ruim dos anos anteriores, permanecendo com nota “C” (gestão em dificuldade).

107. Desse modo, em homenagem ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), considerando que a Administração Pública deve objetivar uma gestão de excelência faz-se necessária **recomendação** à Administração para que, nos termos do art. 22, §1º, da LOTCE/MT, adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa, sobretudo quanto aos aspectos que têm apresentado piora.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

108. Em relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que no Parecer Prévio nº 83/2016-TP (Processo nº 8397/2015) esta Corte de Contas sugeriu o que segue:

(...) **1)** ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal por ocasião da apreciação destas contas; **2)** desenvolva políticas de educação voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil; **3)** faça constar explicitamente nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices; **4)** atente-se ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados, para que estes não sofram um processo de queda em sua qualidade; **5)** continue adotando medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM; **6)** deixe de repassar recursos à Câmara Municipal em desrespeito ao art. 29-A, da CF/88; e, **7)** obedeça aos mandamentos legais, de modo a adotar medidas efetivas durante a execução do orçamento, a fim evitar a situação de déficit de execução orçamentária ao final do exercício.

109. Na mesma linha, no Parecer Prévio nº 126/2017-TP (Processo nº 8.239-2/2016), foram suscitadas as seguintes recomendações:

(...) **1)** observe o limite de gastos com pessoal, previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF e deflagre também as medidas constantes dos



artigos 22 e 23 da mesma lei, eliminando o percentual excedente nos 2 quadrimestres seguintes, sendo que 1/3 do excedente deve ser reduzido ainda no próximo quadrimestre; **2)** observe a disponibilidade financeira dos dois últimos quadrimestres do mandato e analise a possibilidade de contratação de despesas e sua consequente quitação no final do exercício, visando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas; **3)** adote medidas preventivas e corretivas de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas, em atendimento ao disposto nos artigos 1º, § 1º; 4º, I, “b”; e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência no déficit de execução orçamentária; **4)** observe a vedação proposta no artigo 15 da RSF nº 43/2001; **5)** abstenha-se de abrir créditos adicionais para novos projetos enquanto não forem adequadamente atendidos os projetos já em andamento, bem como abstenha-se de sancionar, promulgar e fazer publicar lei orçamentária com estimativa e autorização de programas e quantitativos desses incompatíveis com o quanto previsto e autorizado pelo PPA então vigente, de modo que reste observado o disposto no artigo 165, § 5º, da CF/88, quando da elaboração das leis orçamentárias anuais; **6)** promova ações no sentido de incrementar a cobrança da dívida ativa, de forma a elevar a arrecadação municipal; **7)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação ao seu próprio desempenho, com vistas a melhorar os indicadores; **8)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação à média Brasil, objetivando melhorar os indicadores; **9)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação ao seu próprio desempenho, destinando-se a melhorar os indicadores; **10)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação à Média Brasil, com vistas a melhorar os indicadores.

110. Quanto à execução das recomendações expedidas no julgamento das contas de governo dos exercícios de 2015, observa-se que, exceto os itens 6 e 7 do Parecer Prévio nº 83/2016-TP, nenhuma outra recomendação foi devidamente observada, tanto que os apontamentos se repetiram na presente prestação de contas, sendo necessário a expedição de novas recomendações nesse sentido.

111. No que tange ao exercício 2016, embora não analisada pela equipe técnica, verifica-se que apenas as recomendações referentes ao aprimoramento das políticas públicas não foram implementadas. As demais foram devidamente cumpridas.

112. Logo, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão não são satisfatórios. Prova disso é que a execução orçamentária embora superavitária, a



Secex apontou ter havido insuficiente disponibilidade de caixa para fazer face às obrigações assumidas pelo ente, assim como os aspectos avaliados da dívida que, embora condizentes com os limites definidos pelo Senado Federal, demonstrou a ocorrência de déficit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas não representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2017.

113. Assim sendo, embora não tenham sido consignados os achados de auditoria e tampouco oportunizado o contraditório, as seguintes recomendações se fizeram necessárias ao gestor: a) inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas; b) observar a Lei de Transparência (Lei n. 12.527, de 2011), disponibilizando-se, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira do ente; e c) efetuar o acompanhamento da situação financeira do ente e aplicar medidas para manter a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superávit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício.

114. Quanto ao **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, verifica-se que o município obteve resultado de 0,40, o que indica Gestão em Dificuldade, resultando na 119ª posição no *ranking* dos entes políticos municipais, e assim sendo, a adoção de medidas para aprimorar o desempenho da unidade gestora será objeto de sugestão de recomendação, conforme exposto no tópico próprio deste parecer.

115. Em complementação, convém mencionar que as **médias alcançadas nos indicadores da educação e saúde** (escore 5 e 6), as quais ainda reclamam a implementação de programas capazes de melhorar a qualidade das políticas públicas em Confresa.

116. Demais disso, constatou-se a abertura de créditos adicionais por meio de Decreto do Legislativo, o que demonstram a ausência de sistema integrado de informações no município.



117. Por derradeiro, importante destacar que os gastos com pessoal, mesmo após as deduções apresentadas pela defesa, **ultrapassaram o teto máximo permitido em lei (54, %)**, configurando **irregularidade gravíssima (AA04)**, cuja questão já foi observada nos processos de prestação de contas de governo dos exercícios anteriores³⁷.

118. Diante das razões expendidas, considerando que nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal de Confresa, a manifestação do **Parquet de Contas** encerra-se com a sugestão para que seja emitido parecer **desfavorável à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

119. 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 contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Confresa**, referentes ao exercício de 2017, sob a administração de **Ronio Condão Barros Milhomem**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

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

b.1) **adote um Sistema Integrado de Acompanhamento da Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial no município**, a fim de coibir a prática de

³⁷ Processos nº: 8397/2015 e 8.239-2/2016.



atos contrários às normas legais;

b.2) realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas;

b.3) observe a Lei de Transparência (Lei n. 12.527, de 2011), disponibilizando-se, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso ao público (art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000);

b.4) efetue o acompanhamento da situação financeira do ente e aplique medidas de modo a manter uma diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, garantindo um quadro de superávit financeiro, evitando insuficiências ao longo do exercício, nos termos do art. 47 e 48, b, da Lei nº 4.320/64;

b.5) reduza em pelo menos 20% 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, conforme disposto nos incisos I e II, do § 3º, do art. 169, da Constituição da República;

b.6) promova a adequação dos gastos com despesas de pessoal do Executivo e do Município (despesas totais de pessoal) aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), observando o disposto na Resolução de Consulta nº 19/2017 - TCE/MT, de modo a desconsiderar no cômputo da RCL as receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimento do RPPS;

b.7) proceda maior controle das despesas com pessoal, a fim de evitar que o Poder Executivo adentre o limite prudencial (e máximo) previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, adotando medidas voltadas à recondução do limite prudente, nos termos do disposto no art. 23 da LRF c/c a Resolução de Consulta nº 53/2010;



b.8) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do Município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas;

b.9) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de uma Gestão de Excelência (NOTA A) e de melhores resultados nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (receita tributária própria; despesa com pessoal; liquidez; investimentos; custo da dívida; e índice geral);

b.10) apresente um plano estratégico para aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas de educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de **2018**, especialmente em relação aos seguintes indicadores:

b.10.1) educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016)); Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);

b.10.2) saúde: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015); Taxa de Mortalidade Infantil (2015); Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2015); Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016); Taxa de Detecção de Hanseníase



(2016); Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016);

c) pela **recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que abstenha de praticar Atos de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, tais como abrir Créditos Adicionais por decretos do Presidente da Câmara Municipal de Confresa, em descumprimento ao que estabelece o artigo 42 da Lei nº 4.320/1964.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 29 de novembro de 2018.

(assinatura digital³⁸)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto

38. 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.