



PROCESSO Nº : 7.543-4/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
GESTOR : EUCLESIO JOSE FERRETTO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 4.777/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA APONTAMENTOS RELATIVOS À NÃO OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL, AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, DÉFICIT FINANCEIRO, ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, PLANEJAMENTO E NÃO CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ÍNDICE DE GESTÃO COM BAIXA POSIÇÃO NO RANKING ESTADUAL. NECESSIDADE DE MELHORIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES. ANÁLISE GLOBAL INSATISFATÓRIA. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Santa Terezinha**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Sr. Euclesio Jose Ferreto (Prefeito)**.

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 14/05/2018 a 30/06/2018, 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. 6138/2018).

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 consignou as seguintes irregularidades:

EUCLESIO JOSE FERRETTO - 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) Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 10.693.377,48, correspondente a 55,05% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

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

2.1) Não comprovação de que foram realizadas as audiências públicas para avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre, em desacordo, portanto, com o artigo 9º, § 4º da LRF. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas

3) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

3.1) Déficit financeiro no valor R\$ 1.299.742,52, ocasionando desequilíbrio nas contas públicas, contrariando o art. 43, § 1º da Lei 4.320/64. - Tópico - 5.4.1. Situação financeira - Quociente da Situação Financeira (QSF) - Exceto RPPS

1. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 123547/2018.



4) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais

Âz sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

4.1) Abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa, no montante de R\$ 2.202.110,46, contrariando o artigo 42 da Lei 4.320/64, combinado com o inciso V do artigo 167 da C.F. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

5) 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).

5.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes do excesso de arrecadação, no montante de R\$ 892.989,75, contrariando o artigo 43 da Lei Federal 4.320/64. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

6) FB04 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_04. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais

- sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal).

6.1) Abertura de créditos adicionais sem indicação do recurso efetivamente existente. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

7) 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).

7.1) A Lei Orçamentária Anual de 2017 não observou o princípio da exclusividade para a previsão de receitas e fixação de despesas, contrariando o § 8º do art. 165 da Constituição Federal. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual - LOA

8) NB05 DIVERSOS_GRAVE_05. Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

8.1) Os atos oficiais da administração não foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação, quando exigido pela legislação e nos prazos legais (art. 37, caput, CF; art. 6º, inc. XIII, L. 8.666/93, bem como art. 82 da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação). - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

7. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente notificado² acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa**³ instruída de documentos.

2. **Termo de Recebimento** – Documento digital nº 126818/2018.

3. **Documento Externo** – Documento digital nº 138821/2018.



8. A Secex de Receita e Governo, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁴, por meio do qual concluiu pela manutenção de todas as irregularidades, tirante a constante do item 7 (FB13), a qual deveria ser saneada.

9. Por conseguinte, o responsável foi **notificado**⁵ para apresentação de **alegações finais**, ocasião em que apresentou **justificativas**⁶, pugnando-se, ao final, pela emissão de Parecer Prévio Favorável.

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 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 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).

4. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 213794/2018.

5. **Edital de notificação** – Documento digital nº 213884/2018.

6. **Aleagações Finais** – Documento digital nº 220462/2018.

7. ROMS n. 11.060 GO.



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 Santa Terezinha**, 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 Santa Terezinha**, referentes aos exercícios de **2013 a 2016**, o TCE/MT emitiu pareceres prévios favoráveis.

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 foram:

a) PPA, conforme Lei nº 593/2013 (quadriênio 2014 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei nº 666/2016;

c) LOA, disposta na Lei nº 669/2016, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 22.327.600,00**.

7) 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).

7.1) A Lei Orçamentária Anual de 2017 não observou o princípio da exclusividade para a previsão de receitas e fixação de despesas, contrariando o § 8º do art. 165 da Constituição Federal. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

18. Em sede de **Relatório Preliminar**, a equipe técnica teria constatado autorização na lei orçamentária que o Poder Executivo estaria autorizado a realizar, livremente, remanejamentos das dotações de pessoal e encargos sociais sem que, para tanto, o que teria violado o princípio da exclusividade orçamentária, já que a lei teria tratado de outros assuntos que não estivessem relacionados com a estimação de receita e fixação de despesa.



19. Para a **defesa**, os remanejamentos orçamentários realizados no exercício de 2017 foram precedidos de autorizações legislativas específicas, alegando-se, ainda, que a autorização genérica não seria mais tipificada nas leis orçamentárias do Município.

20. Em sede de **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica manifesta pelo saneamento da irregularidade, já que as transposições, remanejamentos e transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro teriam ocorrido com prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da CF/88).

21. Pois bem.

22. No âmbito do **Direito Financeiro**, vigora-se o **princípio da exclusividade** orçamentária, por meio do qual se impede, por via de regra, que assuntos estranhos ao orçamento (estimativa de receita/fixação de despesa) sejam objeto de aprovação parlamentar.

23. É o que dispõe nossa Carta Magna, senão veja-se:

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

(...)

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

24. No caso dos autos, em que pese tivesse ocorrido uma autorização genérica por meio do art. 8 da Lei Local n. 669, de 2016, para que o Executivo pudesse, durante a execução orçamentária, realizar remanejamentos entre as dotações de pessoal e encargos sociais, o fato é que os remanejamentos de uma categoria de programação para outra, durante o exercício de 2017, foram precedidos de autorizações legislativas específicas (Relatório de Defesa, pág. 14).



25. De toda feita, e visando evitar que a ocorrência de apontamentos desta natureza, manifesta-se pela **conversão** da irregularidade em **recomendação**⁸ para que o Poder Legislativo **determine** ao gestor que se abstenha de elaborar projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa (art. 165, §8º, CF/88).

2.2.1. Execução orçamentária

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

Quociente de execução da receita – 1,110	
Valor previsto: R\$ 21.671.600,00	Valor arrecadado: R\$ 24.065.661,13

Quociente de execução da despesa – 0,892	
Despesa autorizada: R\$ 25.336.344,70	Despesa realizada: R\$ 22.620.692,45

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 – 1,025	
Receita arrecadada: R\$ 22.317.555,62	Despesa realizada: R\$ 21.769.399,58

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 estabelecido.

29. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,025**⁹, o que demonstra **superávit orçamentário de execução**.

4) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos

8. **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

9. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.



adicionais - suplementares ou especiais

Âz sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

4.1) Abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa, no montante de R\$ 2.202.110,46, contrariando o artigo 42 da Lei 4.320/64, combinado com o inciso V do artigo 167 da C.F. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

30. Para a **defesa**, os créditos teriam sido abertos após autorizações legislativas constantes das Leis n. 641/2015, 647/2017, 647/2015, 673/2017 e 669/2016, o que ensejaria o saneamento do apontamento. Em sede de **Alegações Finais**, reafirma as alegações de defesa.

31. Para a **equipe técnica**, os créditos teriam sido abertos mediante decretos de abertura de créditos especiais, à medida que se destinam a inserir novas dotações orçamentárias na previstas originalmente na LOA. Por outro lado, reconhece que a Lei n. 673/2017, teria autorizado a abertura de crédito adicional, especial e suplementar no importe de R\$ 890.000,00, o que não teria sido objeto de apontamento preliminar.

32. Assim, opinou pela retificação do valor indevidamente aberto, que totalizaria o importe de R\$ 1.312.110,46, contrariando-se o art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964, assim como o art. 167 da CF/88.

33. Com razão à equipe técnica.

34. De início, cabe ressaltar que o art. 167, II e V, da Constituição da República¹⁰ e o art. 43, caput, da Lei n. 4.320/1964¹¹ dispõem que a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais, assim como a prévia autorização legislativa (princípio da legalidade).

35. No caso dos autos, a equipe técnica apontou, inicialmente, que teriam sido abertos créditos adicionais, suplementares (de reforço de dotação insuficiente) e

10. **Constituição da República – 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; destaquei

11. **Lei n. 4.320/64 – 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)



especiais (de dotação inexistente), no exercício de 2017, sem lei autorizativa, senão veja-se (doc. Dig. 123547/2018, pág. 12):



2.1) *Abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa, no montante de R\$ 2.202.110,46, contrariando o artigo 42 da Lei 4.320/64, combinado com o inciso V do artigo 167 da C.F. - FB02*

Lei Orçamentária Anual e leis posteriores que autorizam a abertura de crédito adicional suplementar em valor inferior ao que foi aberto no exercício.

A Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 25% do total da despesa fixada (R\$ 22.327.600,00). Assim, a Lei Orçamentária autorizou o limite de R\$ 5.581.900,00.

No decorrer do exercício foram aprovados créditos suplementares conforme lei posterior, a seguir demonstrada:

a) Lei nº 674/2017: autorizou a abertura de crédito adicional suplementar em mais R\$ 115.000,00.

Total autorizado: R\$ 5.696.900,00

Total aberto no exercício: R\$ 7.899.010,46

Total aberto acima do limite autorizado: R\$ 2.202.110,46

36. Na sequência, reconhece a abertura de créditos adicionais no importe de R\$ 890.000,00 (Lei n. 673/2017), valor que, subtraído do apotamento inicial de R\$ 2.202.110,46, totalizaria o importe de R\$ 1.312.110,46, abertos sem lei autorizativa.

37. Compulsando os autos, verifica-se que, apenas a Lei n. 673/2017 e 674/2017, promoveram alterações à LOA de 2017, sendo que as demais, não se referem ao exercício objeto de análise: 2017.

38. Veja-se, à guisa de exemplo, o ter da Lei n. 647, de 2015, juntada pela defesa (doc. Dig. 154371/2018, pág. 13) e que se refere ao exercício de 2016:



39. Os Decretos de abertura de créditos adicionais (doc. Dig. 123547/2018, pág; 105 e seguintes), pois, não foram amparados em leis autorizativas, contrariando-se, pois, o art. 167, V, da CF/88.

40. Assim, manifesta-se pela **manutenção** da irregularidade com a seguinte determinação legal: abstenha de abrir créditos adicionais e suplementares sem prévia e específica autorização legislativa ao orçamento vigente (art. 167, V, CF/88).

5) 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).



5.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes do excesso de arrecadação, no montante de R\$ 892.989,75, contrariando o artigo 43 da Lei Federal 4.320/64. - Tópico - 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

41. Inicialmente, a **equipe técnica** apontou que teriam sido abertos R\$ 3.008.744,70, a título de excesso de arrecadação, enquanto que a receita executada teria totalizado R\$ 2.115.754,95, gerando-se, assim, um saldo insuficiente no importe de R\$ 892.989,75.

42. A **defesa**, por sua vez, reconhece a existência de um déficit de arrecadação no importe de R\$ 915.420,99.

43. Em sede de relatório técnico de defesa, a equipe técnica reitera que não teria ocorrido o excesso de arrecadação, o que se comprovaria com o déficit de R\$ 915.420,99.

44. Em **Alegações Finais**, a defesa reconhece que teria ocorrido erro na definição do excesso de arrecadação, já que se trataria de cálculo complexo, o qual deveria levar-se em conta, ainda, a tendência de arrecadação no exercício.

45. Veja-se (doc. Dig. 220462/2018, pág. 31):

Portanto, incontroverso que, muito embora o Manifestante tenha observado todo o procedimento para apurar o excesso de arrecadação das fontes de recursos consideradas como sendo insuficientes, segundo qual, também deve levar em consideração a “tendência” da arrecadação no exercício, conforme §3º do Artigo 43 da Lei 4.320/64, os créditos foram abertos para atender aos programas e convênios específicos não contemplado na Lei Orçamentária em execução.

46. Pois bem.

47. A abertura de créditos adicionais, dentre outros, pode se dar mediante excesso de arrecadação, isto é, caso haja saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a receita prevista e a efetivamente executada, considerando-se, ainda, a



tendência do exercício, senão veja-se (Lei n. 4.320, de 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.

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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

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

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

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

48. Como se vê, a abertura de créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, deve ser objeto de acompanhamento mensal, sendo necessário, pois, a comprovação da existência dos recursos. No caso de se considerar a tendência, deverá a Administração adotar prudência, sendo precedida da adequada metodologia de cálculo. E que, caso não alcançada a receita, devem ser adotadas medidas de ajuste e limitação de despesas, a fim de se evitar desequilíbrios orçamentários.

49. Esse, aliás, tem sido o entendimento desta Corte de Contas:

Resolução de Consulta n. 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).

2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais **corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência**



do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).

3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.

4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para **garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas**, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.

5. A **apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo**, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

6. A **administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação** estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, **caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.**

7. Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos.

(...)

11. A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior.

50. No caso dos autos, verifica-se que houve erro no planejamento da receita estimada que viria a ser arrecada em excesso de arrecadação de Convênios, pois, o Gestor não comprovou a adoção da adequada metodologia para o cálculo da tendência, gerando-se déficit R\$ 915.420,99, não se adotando, ainda, medidas de ajuste e limitação de despesas de que trata a LRF, senão veja-se (LC n. 101/2000):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (destaquei)**



51. Assim, manifesta-se pela **manutenção** do apontamento, recomendando-se ao Parlamento que **determine** à Gestão que se abstenha de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem que haja a adequada metodologia de cálculo, em que sejam considerados os riscos capazes de afetar os resultados do exercício (Resolução de Consulta n. 26/2015 – TP).

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

6.1) Abertura de créditos adicionais sem indicação do recurso efetivamente existente. - Tópico – 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias

52. Para a **equipe técnica**, os créditos adicionais estariam sendo abertos sem a comprovação da origem dos recursos, assim como as leis que teriam autorizado as respectivas aberturas.

53. A **defesa** alega que solicitaria a reabertura das cargas do Aplic a fim de serem realizados os ajustes, tendo em vista que teria notado inserção de dados contábeis com divergência de informações, ou erros de digitações dos créditos suplementares, pois as informações divergeriam da base de dados da Prefeitura. E que, por motivos de deficiência de *internet*, não teria sido possível reencamiar no mês de dezembro de 2017.

54. Depois de analisada a defesa, a **equipe técnica** o ordenamento jurídico teria proibido a abertura de créditos adicionais sem a prévia autorização legislativa e sem a indicação de recursos correspondentes.

55. Em sede de **Alegações Finais**, o Gestor se utiliza dos mesmos argumentos ventilados sobre o apontamento FB03.

56. Assiste-se, pois, razão à equipe técnica. Como citado alhures, a abertura de créditos de créditos adicionais deve ser precedida de autorização legislativa e a existência de recursos disponíveis¹²⁻¹³, o que **não** se comprova nos

12. **Constituição da República – 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; destaquei

13. **Lei n. 4.320/64 – 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. (Veto rejeitado no



autos, senão veja-se o teor de um dos decretos, em que não se possível saber a origem dos recursos que teriam sido abertos, tampouco, sabe-se qual teria sido a lei autorizativa¹⁴:

D.O. 05/05/1964)

14. Documento digital n. 123547/2018, pág. 106.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
ESTADO DE MATO GROSSO**

DECRETO Nº 001245/17 de 1 de Fevereiro de 2017

DECRETA:

Art. 1º - Fica aberto no corrente exercício Crédito para a(s) seguinte(s) dotação(ões) orçamentária(s):

06 - SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS PUBLICAS
06.01 - GABINETE DO SECRETARIO

(189) 4.4.90.51.00.00.00.1.035-0024 - OBRAS E INSTALACOES 453.231,22

Total Suplementação: 453.231,22

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

EUCLÉSIO JOSÉ FERRETTO
PREFEITO MUNICIPAL

2.2.2. Restos a pagar

57. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)¹⁵, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve **inscrição de R\$ 1.614.744,66**, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 22.620.692,45.

58. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar R\$ 0,071.**

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).



59. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), aferiu-se que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 0,643 de disponibilidade financeira, denotando-se risco de endividamento público.

2.2.3. Saldos financeiros

60. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (12/2016 – R\$ 1.872.733,39) com a do legado ao ano seguinte (12/2017 – R\$ 3.210.236,51) evidencia que o saldo que passa para o exercício seguinte é maior do que o saldo do exercício anterior, a indicar que os recebimentos do exercício foram maiores do que os pagamentos.

2.2.4. Situação financeira

61. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 14) revela a existência de **déficit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a menor do ativo financeiro (R\$ 3.210.236,51) em relação ao passivo financeiro (R\$ 4.509.979,03), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 0,711**.

62. Esse resultado indica que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, o Município possuiria apenas R\$ 0,71 (setenta e um centavos) de disponibilidade para honrar seus compromissos.

3) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

3.2) Déficit financeiro no valor R\$ 1.299.742,52, ocasionando desequilíbrio nas contas públicas, contrariando o art. 43, § 1º da Lei 4.320/64. - Tópico - 5.4.1. Situação financeira - Quociente da Situação Financeira (QSF) - Exceto RPPS

63. Para a **defesa**, teria ocorrido superávit financeiro, todavia, o responsável pela remessa de cargas ao Aplic não teria conseguido efetuar o envio dentro do prazo definido pelo TCE.

64. Alega, assim, que os documentos constantes do Aplic não espelhariam a realidade da base de dados da Prefeitura. Alega, por fim, que a Administração



solicitaria a reabertura para reenvio dos dados.

65. Para a **equipe técnica**, o Gestor teria considerado como passivo financeiro apenas a dívida de curto prazo. Sendo que, em realidade, deveria incluir qualquer obrigação contratual de entregar dinheiro ou outro ativo financeiro para outra entidade ou de trocar ativos ou passivos financeiros com outra entidade sob condições que são potencialmente desfavoráveis a entidade; ou, ainda, um contrato que será ou pode vir a ser liquidado.

66. E que, portanto, teria havido um aumento do passivo financeiro no exercício no importe de R\$ 1.299.742,52.

67. Em sede de **Alegações Finais**, a defesa confunde o **instituto de resultado financeiro**, cujos saldos refletem os saldos que são passados de um exercício para outro e constam do **Balanco Financeiro** (Anexo 13 da Lei n. 4.320, de 1964) com a **situação financeira da Prefeitura** e constam do **Balanco Patrimonial** (Anexo 14 da Lei n. 4.320, de 1964), cujo resultado é obtido entre a **diferença do Ativo Financeiro e o Ativo Financeiro**.

68. A propósito, vejam-se as diferenças (Lei n. 4.320, de 1964):

Art. 103. O **Balanco Financeiro** demonstrará a **receita e a despesa** orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, **conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte**.

Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Art. 105. O **Balanco Patrimonial** demonstrará:

I - O **Ativo Financeiro**;

II - O **Ativo Permanente**;

III - O **Passivo Financeiro**;

V - O **Passivo Permanente**;

V - O **Saldo Patrimonial**;

VI - As **Contas de Compensação**.

§ 1º O **Ativo Financeiro** compreenderá os **créditos e valores realizáveis**



independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O **Passivo Financeiro** compreenderá as **dívidas fundadas** e outras pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio. (destaquei)

69. Ditro de outra forma, enquanto que o Balanço Financeiro reflete as dívidas de curto prazo, como se dá no caso da inscrição de Restos a Pagar, em que as dívidas contraídas num exercício devem ser pagas até o término do outro, o Balanço Patrimonial compreenderá os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses.

70. No caso dos autos, verifica-se que, apesar de o saldo para o exercício seguinte ter sido maior do que o legado no exercício anterior, o fato é que o passivo financeiro, isto é, as obrigações de pagamento a serem liquidadas em período superior a 12 meses (dívida fundada) aumentaram, ocasionando-se um déficit financeiro no importe de R\$ 1.299.742,52. o que deve ser objeto de criterioso acompanhamento pela gestão.

71. Manifesta-se, assim, pela **manutenção do apontamento**, recomendando-se ao Parlamento que se **determine** à Gestão que promova atos necessários à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente, em cumprimento ao disposto no art. 1º da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), evitando-se a ocorrência de passivos financeiros no Balanço Patrimonial, senão veja-se:

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. (destaquei)

2.2.5. Dívida Pública

72. 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 do limite fixado pelo art. 7º, I, Resolução do Federal n. 43/2001¹⁶.

73. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios 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 43/2001¹⁷, já que o valor pago no exercício não chegou a 1% da RCL dos 11,5% que tinha direito de despender, veja-se:

Receita Corrente Líquida	R\$ 19.421.703,52
Total Dispêndios da Dívida Pública	R\$ 287.965,56
QDDPD	0,014

2.2.6. Limites constitucionais e legais

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

75. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico. Veja-se:

16. 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

17. 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 Educação: R\$ 13.701.566,89		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	29,31%

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)	97,24%

Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ R\$ 13.701.566,89		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	25,49%

Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 29.839.056,56		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	54,67%

76. Como se vê, o governante municipal **cumpriu os requisitos constitucionais** na aplicação de **recursos mínimos para a educação e saúde e FUNDEB**. Com relação aos gastos com pessoal, todavia, a equipe técnica apontou a seguinte irregularidade:

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

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 10.693.377,48, correspondente a 55,05% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da

LRF. Nova redação após análise da defesa: Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 10.618.412,35, correspondente a 54,67% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF. -

Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

77. Para a **defesa**, os gastos com plantões médicos ostentariam natureza indenizatória, razão pela qual não deveriam ter sido incluídos no cômputo das despesas com pessoal. Invoca a Resolução de Consulta n. 05/2011 e antigo julgado da Corte (Acórdão n. 2.79/2002), segundo o qual as verbas de natureza indenizatória não se incluíam no cômputo de gastos com pessoal.

78. Para a **equipe técnica**, a Prefeitura teria empenhado o valor de R\$ 881.301,02 na dotação 3390.93 – Indenizações e Restituições. E que, quanto ao



plantão médico, por se tratar de atividade exercida permanentemente por médicos, independentemente do vínculo dos contratados (se efetivos ou contratados), possuíam caráter remuneratório, não sendo o caso, pois, de exclusão desta despesa do câmputo dos gastos com pessoal.

79. Em sede de **Alegações Finais**, a defesa invoca entendimento extraído do julgamento das Contas Anuais de Governo do Município de Alta Floresta, exercício 2014, segundo o qual não se deveriam computar as despesas com plantões médicos.

80. Pois bem.

81. Com razão a equipe técnica.

82. É que os serviços prestados com continuidade e habitualidade ostentam natureza remuneratória, e não indenizatória.

83. Esta Corte de Contas, aliás, e a partir do exercício de 2016, tem entendimento diverso do alegado pela defesa, a indicar a inclusão dos plantões no câmputo dos gastos com pessoal, senão veja-se:

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

Os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de se substituir servidores públicos efetivos ou empregados públicos, **mesmo que a forma de execução do contrato se dê por plantões, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal** e classificados no orçamento como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”. (Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 39/2017- TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. **Processo nº 8.448-4/2016**). grifou-se

84. Ademais, recentemente, o e. Relator dos autos proferiu voto que reforça a necessidade de serem incluídos os plantões médicos no câmputo das despesas com pessoal, já que ostentam natureza remuneratória, senão veja-se:

13.55) 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**). grifou-se

85. Assim, manifesta-se pela manutenção do apontamento, já que os gastos com pessoal totalizaram 54,67% da RCL, não sendo assegurado o cumprimento do limite máximo, que é de 54% da RCL¹⁸.

86. Tendo sido ultrapassado o limite máximo, impõe-se a recondução do gastos ao limite legal, em conformidade com o texto Constitucional de 1988:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 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:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 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.

87. Sobre o tema, a propósito, veja-se o entendimento consolidado desta Casa de Contas:

18. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF): Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...) III - na esfera municipal: (...) b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



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. (...)

88. Nesse sentido, manifesta-se pela **recomendação**¹⁹ à Câmara de Vereadores no sentido de **determinar** ao Chefe do Poder Executivo que reconduza os gastos com pessoal ao limite previsto na LRF, adotando-se as medidas previstas no art. 169 da CF/88, devendo o percentual excedente ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (Resolução de Consulta n. 53 de 2010 do TCE/MT c/c art. 23 da LRF²⁰).

2.3. Realização dos programas previstos na LOA

19. 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

20. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF): Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado 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 Constituição. grifou-se



89. 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 4.1.4.1²¹ do seu Relatório Preliminar.

90. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 25.246.344,70** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 22.620.692,45**, o que corresponde a **89,60% de execução** de recursos em relação ao que foi previsto.

91. 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) Limpeza Urbana (56,00%);
- 2) Gestão e Manutenção do RPPS (35,46%);
- 3) Expansão e melhoria do ensino médio (0,00%)
- 4) Expansão e melhoria do ensino superior (0,00%);
- 5) Meio Ambiente e Cidadania (0,00%);
- 6) Saneamento Básico (0,00%).

92. Desta feita, ainda que a renda destinada aos programas de governo tenha sido **satisfatoriamente** executada, **recomenda-se**²² 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

93. Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação do Município**, no exercício de 2017, tiveram uma pequena melhora em relação ao

21. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 118383/2018, fls. 11 e seguintes.

22. 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



exercício anterior, mas continua **insatisfatória**, apresentando o **score 6,6**, senão veja-se (Relatório Técnico, fl. 27):

Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017
Educação - Escore Município	2,0	3,0	5,0	5,0	6,6

Parecer Prévio (exercícios anteriores)

94. Não bastasse, pioraram os seguintes indicadores:

1- taxa de cobertura potencial na educação infantil no município piorou em relação ao exercício anterior, e ainda está bem abaixo da média nacional que é de 56,12;
4 - taxa de abandono até o 5º ano, está com média de 6,00, acima da média brasileira de 1,20; significa, portanto, que o município está pior que a média nacional;
6 - distorção idade-série até o 5º ano, está com média de 7,10; pior, portanto, em relação ao exercício anterior

95. A Constituição da República consagra a educação como direito fundamental em seu art. 205²³, e mais, como um direito social no art. 6º²⁴, 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 subjetivo²⁵, como condição essencial para uma existência digna.

96. Nesse sentido, impõe-se recomendação para que o Gestor se atente às políticas públicas de educação, implementando-se programas capazes de melhorar a qualidade do ensino no município, sobretudo para alterar os indicadores mal avaliados no exercício de 2017.

97. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde**, no **exercício de 2017**, o Município alcançou **escore 7,0**, pontuação acima da

23. 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)

24. 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)

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



alcançada no exercício anterior, mas que demanda melhorias, senão veja-se (Relatório Técnico, fl.30):

Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017
Saúde - Escore Município	4,0	3,5	5,0	4,0	7,0

Parecer Prévio (exercícios anteriores)

98. Com relação aos **indicadores de saúde**, verifica-se que o Município apresentou **piora** nos seguintes indicadores:

2-taxa de mortalidade infantil de 9,09, abaixo da média nacional (12,43), 3-proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal de 32,73 no município piorou em relação ao ano anterior, e ainda está inferior a média brasileira que é de 66,49, significa uma elevada piora o que requer atenção dos gestores na área de saúde;

7-razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária de 0,18 piorou em relação ao exercício anterior, e ainda está abaixo da média brasileira que é de 0,40, o que requer atenção dos gestores da área da saúde;

10-cobertura-imunizações: pentavalente de 59,66, indicando um agravamento em relação ao ano anterior, ficando abaixo da média brasileira de 89,26, o que requer do gestor maior atenção na área da saúde.

99. Denota-se, portanto, uma pequena melhora em relação ao exercício anterior, havendo-se, todavia, a necessidade de maior empenho e comprometimento da gestão em adotar medidas com o intuito de melhorar a área da saúde do Município, em especial no que diz respeito aos indicadores que apresentaram resultados pouco satisfatórios.

100. É preciso que os gestores municipais se sensibilizem no sentido de dispensarem um olhar especial para a área de planejamento. Pois não adianta 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.

101. 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 como é o caso dos autos, certamente não resultará em mudanças concretas.

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

103. 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.

104. 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 média nacional.

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares

105. 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.

106. 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).

107. No que tange às audiências públicas, evidenciou-se que não teriam sido realizadas audiências para avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre, em



desconformidade, pois, com o art. 48, parágrafo único c,c art. 9º, §4º da LRF.

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

2.1) Não comprovação de que foram realizadas as audiências públicas para avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre, em desacordo, portanto, com o artigo 9º, § 4º da LRF. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas

108. Para a **defesa**, por se tratar de município de pequeno porte, as publicações teriam sido realizadas por meio dos murais da Prefeitura, Câmara Municipal, na Agência de Correios e no Posto do Banco do Brasil, lugares onde se concentrariam o maior número de pessoas.

109. Para a **equipe técnica**, não teria sido comprovado a realização da audiência relativa ao 1º quadrimestre, sendo que as atas das audiências públicas estariam totalmente ilegíveis, razão pela qual opinou pela manutenção da irregularidade.

110. Em sede de **Alegações Finais**, a defesa reconhece que as atas das audiências estariam ilegíveis, mas que os documentos acostados aos autos comprovariam a realização das audiências. Alega, por fim, que esta Corte de Contas teria entendimento segundo o qual não se poderia ensejar parecer prévio contrário quando fosse o caso, isolado, de apontamento da mesma natureza.

111. Pois bem.

112. A realização de audiências públicas têm o condão de assegurar três fundamentos básicos do Estado Democrático de Direito: 1) exercício da cidadania (participação do povo nos negócios estatais); 2) controle social da Administração Pública; 3) transparência fiscal.

113. Nesse cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF previu a necessidade de as metas fiscais de cada quadrimestre serem avaliadas em audiência pública, senão veja-se:



Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. grifou-se

114. No caso dos autos, verifica-se que o Município convocou e realizou audiência pública para aferição das metas fiscais, em que pese a Ata não esteja totalmente legível, senão veja-se (doc. Dig. 15371/2018 e seguintes):

115.





Ata da Audiência Pública para a prestação
de contas das metas fiscais dos segundos
quadrimestre e terceiro quadrimestre do ano
de dois mil e oitenta. Ao vigésimo-seis

35

"Cidadania e Desenvolvimento".

Secretaria Municipal do Gabinete do Prefeito de Santa Terezinha

Rua 25 s/n° Centro - 78.650-000 - Santa Terezinha - MT

✉ prefeitura@santaterezinha.mt.gov.br

☎ (66) 3558-1414 Fax: 3558-1414

dia do mês de janeiro de ano de dois
mil e oitenta, às dez horas e trinta
minutos, no salão do cinema municipal
deu-se início a Audiência Pública para
prestação de contas. A reunião iniciou-se
com a fala do Secretário de Administração
Sr. Wagner Antonio Gonçalves, que iniciou
agradecendo a presença dos convidados, e
a presença do Prefeito Municipal e explicou a
grande importância da participação da população
e deu por iniciada esta Audiência. Em seguida
foi dada a palavra ao Controlador Adilson Reis
Macedo, que identificou os assuntos que seriam
abordados na Audiência. Apresentando as
necessidades do município nos dois períodos
que foram levantados para esta audiência,
em tabelas e gráficos, fazendo inclusive um
comparativo das despesas e receitas quanto
aos dois quadrimestres, indicando a
necessidade de haver redução dos gastos
para que seja possível administrá-los com
mais eficiência as contas públicas. Em
seguida explicou detalhadamente sobre os gastos da
saúde e educação. Ao informar as receitas
foi feito um comparativo com o exercício
anterior, mostrando um resultado inferior
para o terceiro quadrimestre do ano atual
de dois mil e oitenta, demonstrando
explicando em um gráfico demonstrativo, os



116. Assim, manifesta-se pela **conversão da irregularidade na seguinte determinação legal**: realize, nos prazos definidos no art. 9º, §4º, LRF, audiências públicas para avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre.

117. 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.

8) NB05 DIVERSOS_GRAVE_05. Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

8.1) Os atos oficiais da administração não foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação, quando exigido pela legislação e nos prazos legais (art. 37, caput, CF; art. 6º, inc. XIII, L. 8.666/93, bem como art. 82 da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação). - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais.

118. Com relação à **publicação dos atos oficiais**, (art. 37, *caput*, da CF/88), informa a equipe técnica que não teria sido constatada a publicização dos seguintes Decretos Executivos: n.º: 01303; 01245; 01281; 01247; 01250; 01259; 01265; 01267; 01279; 01282; 01288; 01294; 01295; 01298; 01302; 01304; 30420; 01251; e 01255; todos do ano de 2017.

119. Para a **defesa**, as publicações teriam sido afixadas nos murais do Poder Executivo, Legislativo e demais unidades públicas. E que, embora os decretos não fossem encaminhados para a publicação no Diário Oficial dos Municípios, não teriam deixado de dar a devida publicidade aos atos.

120. Em sede de **Relatório de Defesa**, a equipe técnica alega que o Município deveria ter criado, mediante lei própria, qual seria o veículo oficial de divulgação dos atos do Poder Público, o que não fez.

121. Em **Alegações Finais**, a defesa reafirma que as publicações teriam sido realizadas no mural da Prefeitura, sem prejuízo de sua publicidade no Portal da Transparência do órgão, sendo certo, que não teria havido comprometimento da transparência pública.



122. Pois bem.

123. Na República, a regra é a publicidade dos atos públicos (art. 37, *caput*, CF/88), sendo certo que o Município deveria ter criado um meio oficial de comunicação com seus munícipes, por meio de lei, em conformidade com o disposto na Lei Nacional n. 8.666, de 1993, senão veja-se:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis; de 1994)

124. Ademais, não se tendo um meio oficial de comunicação, é difícil realizar o controle dos atos do Poder Público, o que dificulta o exercício do controle externo por esta Corte de Contas e do controle social, por meio de qualquer cidadão, sendo certo, ainda, que ninguém, nos dias de hoje, acompanha as publicações realizadas em murais da Prefeitura.

125. Assim, em sintonia com a equipe técnica, manifesta-se pela **manutenção** do apontamento com a seguinte recomendação para que o Poder Legislativo **determine** à Gestão que seja criado um veículo oficial de comunicação, por meio de lei, em conformidade com o disposto no inciso XIII do art. 6º da Lei n. 8.666/1993.

2.6. Prestação de Contas Anuais de Governo

126. 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.

127. A propósito, esta Corte de Contas baixou regulamentação sobre o



tema, segundo a qual, as contas devem ser encaminhadas por meio do Sistema de Auditoria Informatizada de Contas – APLIC²⁶, no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o art .219 da Constituição Estadual.

128. No caso, as contas foram encaminhadas no prazo legal.

2.7. Índice de Gestão Fiscal - IGFM

129. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM²⁷ 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;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

130. Os municípios 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).

131. Para a equipe técnica, o IGFM Geral do Município teria sido de **0,47**, recebendo **Nota C (Gestão em Dificuldade)**, o que lhe garantiria a **89ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso, com pequenos avanços em relação ao exercício anterior, quando ficou na 114ª posição.

132. Ocorre que, em consulta ao Portal do IFG²⁸, constata-se que o Município ficou na **102ª**, mantendo-se, pois, uma escala de baixas posições no tempo, senão veja-se:

26. **Resolução Normativa TCE/MT n. 36/2012:** Art. 1º Determinar às organizações municipais a remessa, exclusivamente por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, das seguintes cargas: (...) IV Contas anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, no dia seguinte ao término do prazo a que se refere o artigo 209 da Constituição Estadual

27. Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.

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



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	SANTA TEREZINHA	0,42	0,94	0,46	0,18	0,00	0,93	0,49	93º
2012	SANTA TEREZINHA	0,79	0,75	0,52	0,47	0,00	1,00	0,60	70º
2013	SANTA TEREZINHA	0,48	0,53	0,28	0,14	0,00	0,70	0,36	118º
2014	SANTA TEREZINHA	1,00	0,35	0,43	0,42	0,00	0,68	0,51	93º
2015	SANTA TEREZINHA	0,72	0,39	1,00	0,65	0,00	0,53	0,60	65º
2016	SANTA TEREZINHA	0,87	0,23	0,43	0,53	0,00	0,79	0,49	114º
2017	SANTA TEREZINHA	0,34	0,11	0,57	1,00	0,00	0,64	0,47	102º

133. Ademais, pela análise dos indicadores supracitados, verifica-se piora em todos os indicadores (ressalvado o IGFM de investimento).

134. Assim, faz-se necessário **recomendar** à gestão que adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGFM, especialmente nos indicadores relativos à de **Receita Própria, Despesa com Pessoal, Liquidez e Custo da Dívida**.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

135. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2015** (Processo nº 8737/2015), esta Corte emitiu o Parecer Prévio nº 68/2016, favorável à aprovação, com as seguintes recomendações:

- 1) proceda 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, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); b) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2014); e, c) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2014), sendo que vale ressaltar que quatro indicadores não foram avaliados, são eles: Proporção de Escolas Municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2014), Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4º série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014), Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à Média do Brasil (2014) e Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2014); na saúde: a) Taxa de mortalidade neonatal precoce (2013); b) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-



natal (2013); c) Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2014); d) Razã de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2014); e, e) Incidência de Tuberculose todas as formas (2014);

2) desenvolva políticas de educação e saúde voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média do 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 ainda maior em sua qualidade;

5) continue adotando medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM.

136. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2016** (Processo nº 82562/2016), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 99/2017, emitiu manifestação favorável à aprovação das mesmas, com recomendações a seguir:

1) regularize os registros contábeis dos restos a pagar inscritos nas fontes 14, 15, 17, 18 e 19, republicando a retificação do Demonstrativo de Disponibilidade e de restos a pagar, acompanhado de nota explicativa;

2) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação ao seu próprio desempenho, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); b) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); e, c) Taxa de reprovação - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015);

3) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação à Média Brasil, objetivando melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); b) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); e, c) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015);

4) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação ao seu próprio desempenho, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: a) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); b) Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório - doença cérebro-vascular (2014); c) Taxa de detecção de hanseníase (2015); e, d) Coberturaimunizações: Pentavalente (2015);

5) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em



relação à Média Brasil, objetivando melhorar os indicadores relacionados à: a) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); b) Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015); c) Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cérebro-vascular (2014); d) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2015); e) Taxa de detecção de hanseníase (2015); e, f) Coberturaimunizações: Pentavalente (2015);

6) promova ações no sentido de incrementar as Receitas Próprias, reduzindo a dependência em relação às transferências de outros entes federados;

7) promova ações no sentido de incrementar a cobrança de dívida ativa, de forma a elevar significativamente a arrecadação municipal.

137. Para a equipe técnica, as recomendações do exercício 2015, relativas à saúde e à educação, teriam sido parcialmente cumpridas. Todavia, alega que o item 5, relativo ao IGFM, não teria sido atendido.

138. Com relação ao exercício de 2016, as recomendações relativas à saúde e à educação teriam sido parcialmente cumpridas, todavia, alega que o item 2 (regularização dos demonstrativos contábeis), o item 6 (incremento de receita própria a fim de reduzir a dependência de transferências de outros entes federados) e o item 7 (incremento de ações voltadas para a cobrança da dívida ativa) não teriam sido atendidos.

139. Com razão à equipe técnica.

140. Prova disso, é que os pontos não atendidos refletiram nos indicadores mal avaliados do IGF, notadamente com relação ao indicador de receita própria e despesa com pessoal, cujo cômputo superou o limite máximo previsto na LRF, que é de 54% da RCL.

145. 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.



146. Em que pese não ter havido o contraditório, assegurando-se a gestão o direito de se pronunciar sobre as recomendações não cumpridas, o fato é que, a sua não observância, por si só, enfraquece o exercício do controle externo e a autoridade das decisões proferidas por esta Corte de Contas, motivo pelo qual devem ser atendidas pelos gestores, os quais, diga-se de passagem, podem ser sancionados²⁹, em processos apartados dos autos de contas de governo, que não se prestam a aferir os atos de gestão, antes os atos de governo.

147. Isso, por óbvio, não impede a reiteração das recomendações, assim como a emissão de novas recomendações que serão objeto de pedido ao final deste parecer, conforme fundamentação exarada em tópicos específicos.

148. Com relação ao **IGFM**, verifica-se que a gestão permanece com Gestão em Dificuldade (nota C), já que ficou em 102ª posição no *ranking* estadual. Impõe-se, pois, que o Poder Legislativo determine a gestão a adoção de medidas para a melhoria da pontuação do Município, cujos indicadores, tirante IGFM Investimento, pioraram, conforme verificado em tópico específico.

149. Sobre as irregularidades remanescentes, verifica-se que a gestão ultrapassou os gastos com pessoal, totalizando-se 54,67% da RCL, não sendo assegurado o cumprimento do limite máximo, que é de 54% da RCL³⁰, devendo a gestão adotar medidas para recondução dos gastos, o que será objeto de determinação. Essa irregularidade, por si só, já tem o condão de ensejar opinião contrária à aprovação das contas (gravíssima – AA04).

150. Não bastasse, outras irregularidades contribuem para a opinião contrária deste *Parquet* de Contas, como ocorrência de déficit financeiro que pode contribuir com o desequilíbrio nas contas (DB99); abertura de créditos adicionais sem autorizações legislativas específicas (FB02); abertura de créditos adicionais sem a

29. RI do TCE/MT; Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por: (...) III. **descumprimento** de decisão, diligência, **recomendação** ou solicitação do Tribunal; (...) destaquei

30. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF): Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...) III - na esfera municipal: (...) b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



observância da correta metodologia de cálculo para se apurar o excesso de arrecadação (FB03) e não observância do princípio da publicidade de que trata o art. 37, *caput*, CF/88 (NB05), o que dificulta o exercício do controle externo e do controle social por parte dos municípios.

151. 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 foram **satisfatórios**. Prova disso é que os gastos com pessoal superaram o limite legal, o IGFM permaneceu com nota baixíssima, houve déficit financeiro no Balanço Patrimonial, abertura de crédito sem a comprovação de excesso de arrecadação, sem lei autorizativa e sem a indicação de recursos, baixa disponibilidade financeira para honrar os restos a pagar (para cada R\$ 1,00 inscrito há apenas 0,643 de disponibilidade financeira), denotando-se, por conseguinte, que as contas não representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2017.

152. Ademais, as políticas de saúde e educação permanecem com baixa pontuação, 7,0 e 6,6, respectivamente, o que demandará um planejamento criterioso para a melhoria dos indicadores mal avaliados.

153. 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 CONTRÁRIO** à aprovação das presentes contas de governo.

3.2. Conclusão

154. 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 de Santa Terezinha, referentes ao exercício de 2017,



sob a administração do **Sr. Euclesio Jose Ferreto (Prefeito)**, 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 das seguintes irregularidades: AA04; DB99; FB02; FB03; FB04 e NB05;

c) pela **conversão** da irregularidade **FB13** na seguinte **determinação** legal à Gestão: abstenha de elaborar projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa (art. 165, §8º, CF/88), em homenagem ao princípio da exclusividade orçamentária;

d) pela **conversão** da irregularidade **DB08** na seguinte **determinação legal**: realize, nos prazos definidos no art. 9º, §4º, LRF, audiências públicas para avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre.

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

c.1) 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, especialmente em relação aos programas que tiveram baixa execução orçamentária: 1) Limpeza Urbana (56,00%); 2) Gestão e Manutenção do RPPS (35,46%); 3) Expansão e melhoria do ensino médio (0,00%); 4) Expansão e melhoria do ensino superior (0,00%); 5) Meio Ambiente e Cidadania (0,00%); 6) Saneamento Básico (0,00%).

c.2) 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: c.2.1) taxa de mortalidade infantil de 9,09, abaixo da média nacional (12,43); c.2.2) proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal de 32,73 no município piorou em relação ao ano anterior, e ainda está inferior a média brasileira que é de 66,49, significa uma elevada piora o que requer atenção dos gestores na área de saúde; c.2.3) razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária de 0,18 piorou em relação ao exercício anterior, e ainda está abaixo da média brasileira que é de 0,40, o que requer atenção dos gestores da área da saúde; c.2.4) cobertura-imunizações: pentavalente de 59,66, indicando um agravamento em relação ao ano anterior, ficando abaixo da média brasileira de 89,26, o que requer do gestor maior atenção na área da saúde.

c.3) 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: c.3.1) taxa de cobertura potencial na educação infantil no município piorou em relação ao exercício anterior, e ainda está bem abaixo da média nacional que é de 56,12; c.3.2) taxa de abandono até o 5º ano, está com média de 6,00, acima da média brasileira de 1,20; significa, portanto, que o município está pior que a média nacional; c.3.3) distorção idade-série até o 5º ano, está com média de 7,10; pior, portanto, em relação ao exercício anterior

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

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**, sendo eles: Receita Própria; Despesa com Pessoal, Liquidez e Custo da Dívida;

d.2) **reconduza** os gastos com pessoal ao limite previsto na LRF,



adotando-se as medidas previstas no art. 169 da CF/88, devendo o percentual excedente ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (Resolução de Consulta n. 53 de 2010 do TCE/MT c/c art. 23 da LRF) – irregularidade AA04;

d.3) **abstenha** de abrir créditos adicionais, mediante excesso de arrecadação, sem que haja a adequada metodologia de cálculo, em que sejam considerados os riscos capazes de afetar os resultados do exercício (Resolução de Consulta n. 26/2015 – TP) – irregularidade FB03;

d.4) **crie** um veículo oficial de comunicação, por meio de lei, em conformidade com o disposto no inciso XIII do art. 6º da Lei n. 8.666/1993 – irregularidade NB05;

d.5) **abstenha** de abrir créditos adicionais e suplementares sem prévia e específica autorização legislativa ao orçamento vigente (art. 167, V, CF/88) – irregularidade FB02 e FB04.

d.6) **promova** atos necessários à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente, em cumprimento ao disposto no art. 1º da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), evitando-se a ocorrência de passivos financeiros no Balanço Patrimonial – DB99.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 09 de novembro de 2018.

(assinatura digital³¹)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto

31. 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.