



PROCESSO N.º	:	78107/2016
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
CNPJ	:	03.773.942/0001-09
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL - EXERCÍCIO DE 2016
ORDENADORA DE DESPESAS	:	MARILEDI ARAUJO COELHO PHILIPPI
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RAZÕES DO VOTO

111. Após a análise da então Secretaria de Controle Externo desta Relatoria, da Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo e do Parecer do Ministério Público de Contas, cumpre-me fazer o juízo de valor das referidas contas.

112. Insta salientar que, pela inteligência do art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa n.º 10/2008, a apreciação das Contas Anuais de Governo deste Município será realizada de forma conclusiva quanto aos seguintes aspectos:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;
- e) a observância ao princípio da transparência.

113. Diante das irregularidades mantidas na conclusão da equipe técnica sobre as contas apresentadas pela Prefeitura de Pedra Preta, entendo necessária a análise dos apontamentos que não foram sanados.

RESPONSÁVEL: MARILEDI ARAUJO COELHO PHILIPPI – PREFEITA NO EXERCÍCIO 2016

4) CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).



4.1) Saldo deficitário no valor de R\$ 712.892,25 na fonte de recurso do FUNDEB em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF - Tópico - 5.6.2.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

114. No que diz respeito ao subitem 4.1 (CB02), que trata sobre registros contábeis incorretos na fonte de recurso do Fundeb, o defendente expôs que a possível falha ocorreu devido ao fato de que o sistema, no exercício de 2016, não estava vinculando a fonte de recurso orçamentária à fonte de recurso financeira, fato que impedia o empenho de valores superiores ao arrecadado.

115. Entretanto, nos termos do relatório técnico de auditoria¹, a receita do Fundeb, no exercício de 2016, atingiu o valor de R\$ 7.562.018,71 (sete milhões e quinhentos e sessenta e dois mil e dezoito reais e setenta e um centavos), tendo sido gasta a importância de R\$ 8.278.910,96, (oito milhões e duzentos e setenta e oito mil e novecentos e dez reais e noventa e seis centavos), ou seja, R\$ 712.892,25 (setecentos e doze mil e oitocentos e noventa e dois reais e vinte e cinco centavos) acima do montante de recurso disponível para ser utilizado, conforme tabela abaixo:

Total das despesas realizadas com recursos do Fundeb (Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Arrecadada (Fundeb – Programas 0013; 0014; 0015; 0016; 0017 e 0052).	8.278.910,96
Valor da receita do Fundeb (Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada).	7.566.018,71
Valor pago acima do recurso disponível na fonte do Fundeb.	712.892,25

Relatório Técnico – Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 28.

116. Cabe ressaltar que essa diferença demonstra a existência de realização de despesas com recursos provenientes de fontes distintas da fonte do Fundeb, as quais foram contabilizadas erroneamente e ocasionaram o saldo deficitário ora apresentado, em desacordo com o disposto no artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

117. Todavia, segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) o objetivo da classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos é:

a classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. As fontes/destinações

¹ Documento Digital n.º 309897/2017, fl. 9.



de recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes/destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados².

118. Assim, segundo o referido manual, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa para o controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária.

119. Com isso, o mecanismo contribui para o cumprimento do parágrafo único do art. 8º e do art. 50, I, ambos da LRF, abaixo colacionados:

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

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

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada [...].

120. No presente caso, o déficit apresentado evidencia a falta de planejamento do Município e a decorrente infringência dos mandamentos acima expostos.

121. Por essas razões, em consonância com o entendimento externado pela equipe técnica e pelo Ministério Público de Contas (MPC), entendo por manter a irregularidade descrita no subitem 4.1 (CB02 - Saldo deficitário no valor de R\$ 712.892,25 na fonte de recurso do FUNDEB em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF) e, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei n.º 269/2007 – Lei Orgânica do TCE/MT,

² Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7+%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>. Acesso em: 21/3/2019.



recomendo ao Poder Executivo que observe o disposto em lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em obediência aos arts. 8 e 50 da LRF.

RESPONSÁVEL: MARILEDI ARAUJO COELHO PHILIPPI – PREFEITA NO EXERCÍCIO 2016

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

5.1) Não envio das Contas anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC - Tópico - 5.8.3. Prestação de Contas Anuais de Governo.

POSICIONAMENTO DESTES RELATOR

122. Inicialmente, cabe esclarecer que, apesar da descrição da irregularidade elaborada pela equipe técnica no item 5.1, neste momento, não cabe analisar o não envio das contas pelo Aplic, mas sim a conduta referente ao descumprimento do prazo legal para seu encaminhamento, haja vista que, a despeito do excessivo atraso, os documentos foram encaminhados a este Tribunal.

123. Preliminarmente, em relação a esta irregularidade, a gestora, em sede de alegações finais, alegou que a responsabilidade no envio das contas de governo do exercício de 2016 seria do gestor atual, já que, com o encerramento do mandato, ela não teria mais acesso ao sistema da Prefeitura.

124. Todavia, nota-se que o Contador Sr. José Carlos Oliveira Santos, responsável pelas contas do mandato da gestora (exercício de 2016), somente as protocolou na Prefeitura na data de 31/5/2017³, quando o prazo de encaminhamento a este Tribunal já havia expirado em 16/4/2017⁴.

125. Em virtude disso, pode-se verificar que o atraso no envio da prestação de contas não se deu por causa do gestor de 2017, mas sim pela gestão de 2016.

³ Documento Digital n.º 329014/2017, fl. 2.

⁴ Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 38.



126. Superada esta análise, a defendente confirmou o envio extemporâneo dos documentos obrigatórios a este Tribunal de Contas, alegando que ele ocorreu devido a uma inconsistência no envio da receita.

127. Além disso, aduziu que a Empresa Carf Tecnologia da Informação, responsável pelo envio, não conseguiu atualizar as tabelas de 2015, fato que impediu o encaminhamento da carga de 2016, uma vez que o envio é sequencial.

128. Alegou ainda que somente após notificação deste Tribunal, em outubro de 2016, tomou conhecimento de que as cargas não estavam sendo enviadas desde 2015.

129. Em sede de alegações finais, aduziu que os atrasos de 2015 ocorreram pelo afastamento do servidor responsável pelo Aplic e pela demora de capacitação de outro, além do fato de que os dados da Prefeitura foram invadidos por *hackers*.

130. Apesar destas alegações da defesa, cumpre observar que a Resolução Normativa do TCE/MT n.º 31/2014, em seu art. 8º, determina que deve ser designado um servidor efetivo para ser responsável pela coordenação das atividades relacionadas ao Sistema Aplic na unidade gestora, vejamos:

Art. 8º. Os titulares das entidades mencionadas nos arts. 1º e 2º ficam obrigados a designar, no mínimo, 1 (um) servidor efetivo para centralizar, em nível operacional, o relacionamento com o TCE/MT e responder pela coordenação das atividades relacionadas ao Sistema APLIC na Unidade Gestora.

Parágrafo único. A qualificação do servidor efetivo a que se refere o caput deverá ser informada no Sistema APLIC de acordo com o leiaute da tabela "Responsável".

131. Dessa forma, é irrefutável a ocorrência da impropriedade, uma vez que houve atraso no envio das cargas do Aplic, no exercício de 2016, fato este confessado pela própria defesa⁵, e que já havia ocorrido no exercício de 2015. Como mencionado no relatório, somente em 24/1/2018 foram encaminhados os informes mensais faltantes⁶, sobre o exercício de 2016.

⁵ Documento Digital n.º 292891/2017, fls. 14.

⁶ Documento Digital n.º 125989/2018, fl. 4.



132. Segundo o artigo 209, § 1º, da Constituição do Estado do Mato Grosso, as contas anuais do Município de Pedra Preta deveriam ter sido remetidas ao Tribunal de Contas do Estado no dia 16/4/2017⁷, após o término do prazo destinado para seu exame e apreciação pelos contribuintes.

133. Nesse sentido, cabe mencionar o art. 1º, IV, da Resolução Normativa n.º 36/2012, que trata sobre o dever de encaminhamento do envio das Contas Anuais de Governo por meio do Sistema Aplic:

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.

134. Cumpre ressaltar que não merece amparo a justificativa de que o envio intempestivo dos informes e documentos obrigatórios a este Tribunal ocorreu por culpa da empresa responsável, tendo em vista que o encaminhamento dessas informações é de responsabilidade da gestão e, conforme já mencionado, deve haver o controle de um servidor efetivo nas atividades relacionadas ao Sistema Aplic, conforme determina o art. 8º da Resolução Normativa do TCE/MT n.º 31/2014.

135. Além disso, é preciso destacar o prejuízo causado pelo gestor que deixa de enviar as informações no prazo estipulado, quando deveria primar pelo cumprimento dos prazos a que está submetido, especialmente quanto ao seu dever de prestar contas, visto que as informações de envio obrigatório são fundamentais para o exercício do Controle Externo realizado pela equipe de auditoria deste Tribunal.

136. Ainda que as alegações apresentadas pudessem justificar o excessivo atraso no encaminhamento da prestação de contas de governo via Sistema Aplic, a defesa não trouxe documentos passíveis de comprovar suas alegações, como, por exemplo, o afastamento do servidor responsável pelo Aplic, a nomeação de outro para exercer essa

⁷ Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 38.



função ou mesmo a extensão dos danos causados pela invasão de *hacker* no sistema da prefeitura. Pelo contrário, nota-se que as provas apresentadas pela defesa não são capazes de justificar tamanho atraso no encaminhamento da prestação das contas municipais.

137. Além disso, ainda que determinada a responsabilização da empresa encarregada pelo envio do Aplic⁸ em razão do atraso no encaminhamento dos informes, a gestora deveria, em tempo hábil, ter encontrado outras maneiras para encaminhar a prestação de contas por meio do Aplic.

138. Isso posto, ao não monitorar a execução do encaminhamento dos informes no prazo legal e não definir outros responsáveis para o envio das informações via sistema Aplic dentro do prazo, ficou caracterizada culpa *in eligendo e in vigilando* da gestora. É nesse sentido o posicionamento deste Tribunal, conforme se verifica no Acórdão nº 3.008/2015-TP:

Responsabilidade. Gestor público. Delegação de competência. Dever de prestar contas. Culpa in eligendo e/ou in vigilando. A delegação de competência administrativa para envio de documentos e informações ao Tribunal de Contas não implica na exclusão de responsabilidade do gestor delegante, tendo em vista que esse envio é uma obrigação inerente ao dever de prestar contas do gestor perante o Tribunal. Ademais, o gestor, ao desconcentrar suas atividades por intermédio da delegação de funções administrativas, não se desonera do dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações, sob pena de responder, respectivamente, por culpa *in eligendo e/ou* culpa *in vigilando*. (Recurso de Agravo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 3.008/2015-TP. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. Processo nº 7.868-9/2013).

139. Quanto à Empresa Carf, definida pela gestão como responsável pelo envio dos informes via Aplic, é importante mencionar que já havia atrasado os encaminhamentos das Contas de Governo do Exercício de 2015, cujo prazo extrapolou em 16/4/2016⁹. Desse modo, a gestora deixou transcorrer um grande lapso temporal antes de tomar providências quanto à designação de outro responsável para o encaminhamento dessas informações obrigatórias, de modo que o atraso de 2015 estorvou a prestação de contas do exercício de 2016.

8 Documento Digital nº 148298/2017.

9 Documento Digital nº 148298/2017.



140. Outro ponto a se destacar é que o procurador do município trouxe documentos novos em relação ao mérito do processo na sessão plenária, protocolando cópia desses documentos em data posterior à sessão realizada no dia 16/4/2019¹⁰.

141. Todavia, **no momento da sessão plenária, a possibilidade de análise de documentos relativos ao mérito do processo já havia precluído**, tanto que, nas alegações finais oportunizadas à defesa, já é vedada a análise de novos documentos relativos ao mérito do processo. Não obstante, nestes autos, foi oportunizada, por diversas vezes, a manifestação da defesa e realizada a juntada de provas e documentos¹¹.

142. No entanto, cabe aqui observar que o princípio da verdade real do Direito Administrativo não é absoluto, de modo que não pode ser invocado com o objetivo de autorizar o defendente a expor provas e argumentos em qualquer fase do processo, sob pena de ferimento de outros princípios constitucionais, como da eficiência, celeridade processual, supremacia do interesse público, dentre outros.

143. Dessa forma, os documentos protocolados pelo procurador da defesa e juntados nos autos ¹² não podem ser analisados neste momento e devem ser desentranhados do processo.

144. Ante o exposto, é inconteste a ocorrência da irregularidade e a culpa da gestora no atraso no envio da prestação de contas pela Prefeitura de Pedra Preta. Além disso, conforme abordado, a responsável não obteve êxito em comprovar alguma excludente que fosse capaz de afastar sua culpa quanto ao cometimento desta irregularidade.

145. Desse modo, como já amplamente abordado, o envio intempestivo, pela gestão de Pedra Preta, comprometeu e prejudicou a análise da globalidade destas contas de governo, gerando inconsistências nas informações técnicas, atraso e na possibilidade de julgamento do processo.

10 Documento Digital nº Documento Digital nº 82244/2019.

11 Documento Digital nº 274167/2017; Documento Digital nº 334068/2017; Documento Digital nº 171939/2018; Documento Digital nº 145220/2018.

12 Documento Digital nº 82244/2019.



146. Assim, em consonância com a equipe técnica e com o órgão ministerial, **mantenho a irregularidade MB02, Item 5, caput,** (MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT), para **recomendar** ao Chefe do Poder Executivo que envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as Contas Anuais de Governo ao TCE/MT, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE n.º 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso, sob pena de aplicação das sanções legais por este Tribunal. Ademais, determino o desentranhamento dos Documentos Digitais n.ºs 82198/2019, 8244/2019, 85472/2019.

147. Após a análise das irregularidades, cumpre analisar os demais aspectos destas contas de governo.

SUPERÁVIT/DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

Resultado da arrecadação orçamentária – Quociente de Execução da Receita (QER)

148. O QER tem por objetivo verificar se no decorrer do exercício ocorreu excesso/déficit de arrecadação. Logo, se o indicador for maior que 1 (um), houve excesso de arrecadação; se for menor que 1 (um), houve déficit de arrecadação.

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

A	Receita Líquida Prevista – Exceto intraorçamentária	R\$ 39.773.880,10
B	Receita Líquida Arrecadada – Exceto intraorçamentária	R\$ 50.498.474,91
Resultado	Superávit de arrecadação (B-A)	R\$ 10.724.594,81
QER	B/A	1,270

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 268384/2017, fls. 15.

149. O resultado acima demonstra que a receita arrecadada foi maior que a prevista, gerando um superávit orçamentário no montante de **R\$ 10.724.594,81** (dez milhões e setecentos e vinte e quatro mil e quinhentos e noventa e quatro reais e oitenta e um centavos).



DEMONSTRATIVO DA RECEITA CONSOLIDADA

150. Conforme observado pela Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo (Secex), para o exercício de 2016, a Receita Consolidada Total prevista no orçamento (intraorçamentária inclusa) foi de R\$ 39.733.880,00 (trinta e nove milhões e setecentos e trinta e três mil e oitocentos e oitenta reais), tendo sido arrecadado o montante de R\$ 50.498.474,91 (cinquenta milhões e quatrocentos e noventa e oito mil e quatrocentos e setenta e quatro reais e noventa e um centavos), conforme quadro abaixo:

ORIGEM	PREVISÃO ATUALIZADA R\$	VALOR ARRECADADO R\$	% DA ARRECAÇÃO S/ PREVISÃO
I - RECEITAS CORRENTES	R\$ 43.379.465,72	R\$ 56.278.275,28	129,73 %
Receita Tributária	R\$ 3.404.324,36	R\$ 4.488.191,90	131,83 %
Receita de Contribuições	R\$ 900.138,32	R\$ 1.197.667,95	133,05 %
Receita Patrimonial	R\$ 301.297,18	R\$ 401.675,57	133,32 %
Receita Agropecuária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
Receita Industrial	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
Receita de Serviços	R\$ 2.000,00	R\$ 160.619,99	8.031,00 %
Transferências Correntes	R\$ 38.112.200,55	R\$ 49.758.710,42	130,56 %
Outras Receitas Correntes	R\$ 659.505,31	R\$ 271.409,45	41,15 %
II - RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 1.200.000,00	R\$ 66.451,83	5,54 %
Alienação de bens	R\$ 0,00	R\$ 66.451,83	0,00 %
Transferência de capital	R\$ 1.200.000,00	R\$ 0,00	0,00 %
Operação de crédito	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
Amortização de empréstimos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
Outras receitas de capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
III - RECEITA BRUTA (Exceto Intra)	R\$ 44.579.465,72	R\$ 56.344.727,11	126,39 %
IV - DEDUÇÕES DA RECEITA	-R\$ 4.845.585,62	-R\$ 5.846.252,20	120,65 %
Deduções da receita tributária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
Deduções da receita patrimonial	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
Deduções de transferências correntes	-R\$ 4.845.585,62	-R\$ 5.846.252,20	120,65 %
Deduções de outras receitas correntes	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
IV - RECEITA LÍQUIDA (exceto Intraorçamentária)	R\$ 39.733.880,10	R\$ 50.498.474,91	127,09 %
V - Receita Corrente Intraorçamentária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
VI - Receita de Capital Intraorçamentária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00 %
VIII-			
TOTAL GERAL	R\$ 39.733.880,10	R\$ 50.498.474,91	127,09 %

Relatório Técnico Preliminar – Documento Digital n.º 268384/2017, fls. 23. A equipe de auditoria não apresentou os valores da receita tributária própria dos exercícios de 2012, 2013 e 2014.



151. Segundo o relatório técnico preliminar de auditoria, a série histórica das receitas orçamentárias do Município (exceto a intraorçamentária) demonstrou um **crescimento** na arrecadação no período de 2012 a 2016, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Origens das Receitas	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas Correntes	R\$ 30.536.335,35	R\$ 31.651.179,26	R\$ 36.425.102,01	R\$ 39.003.261,70	R\$ 50.432.023,08
Receita Tributária	R\$ 2.411.632,18	R\$ 3.107.730,41	R\$ 4.162.303,66	R\$ 2.614.140,65	R\$ 4.488.191,90
Receita de Con- tribuição	R\$ 719.193,24	R\$ 650.236,09	R\$ 778.852,11	R\$ 902.374,16	R\$ 1.197.667,95
Receita Patrimonial	R\$ 41.183,92	R\$ 128.986,57	R\$ 282.372,71	R\$ 303.446,32	R\$ 401.675,57
Receita Agropecuária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Receita Industrial	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Receita de serviço	R\$ 27.419,40	R\$ 1.500,00	R\$ 100,00	R\$ 0,00	R\$ 160.619,99
Transferências Correntes	R\$ 31.085.775,12	R\$ 31.669.804,67	R\$ 35.274.085,73	R\$ 40.012.721,33	R\$ 49.758.710,42
Outras Receitas	R\$ 254.295,70	R\$ 400.383,44	R\$ 641.006,23	R\$ 362.668,60	R\$ 271.409,45
Dedução	R\$ 4.003.164,21	R\$ 4.307.461,92	R\$ 4.713.618,43	R\$ 5.192.089,36	-R\$ 5.846.252,20
Receitas de Capital	488.834,40	R\$ 734.682,57	R\$ 385.567,16	R\$ 0,00	R\$ 66.451,83
Alienação de Bens	R\$ 48.106,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 66.451,83
Transferências de Ca- pital	R\$ 440.728,00	R\$ 734.682,57	R\$ 385.567,16	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Operações de Crédito	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Amortização de Emprésti- mos + Outras Receitas de Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total das receitas	R\$ 31.025.169,75	R\$ 32.385.861,83	R\$ 36.810.669,17	R\$ 39.003.261,70	R\$ 50.498.474,91
Receita Tributária Própria	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.649.011,09	R\$ 5.912.695,15
% de Receita Tribu- tária Própria	10,61 %	11,80 %	13,68 %	9,35 %	11,70 %
% Média de RTP	11,42 %				

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 23.

Observação: A equipe de auditoria não apresentou os valores da receita tributária própria dos exercícios de 2012, 2013 e 2014



Fonte: Gráfico elaborado com base nos dados extraídos da tabela do Relatório Técnico Preliminar - Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 23.

RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA

152. Outro ponto importante que sobressai do quadro acima diz respeito à relação entre a **receita tributária própria** e o **total de receita arrecadada**. Essa relação, calculada descontando-se a contribuição ao Fundeb, atingiu o percentual de **11,70 %** e somou o valor de **R\$ 5.912.695,15** (cinco milhões e novecentos e doze mil e seiscentos e noventa e cinco reais e quinze centavos).

INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO

153. Com relação aos investimentos na área da educação no município, verifica-se que o valor aplicado foi de **R\$ 11.341.111,82** (onze milhões e trezentos e quarenta e um mil e cento e onze reais e oitenta e dois centavos), alcançando o percentual sobre a receita base de **33,82 %**, tendo como base de cálculo o valor de **R\$ 33.527.101,86** (trinta e três milhões e quinhentos e vinte e sete mil e cento e um reais oitenta e seis centavos)¹³.

154. Acerca dos recursos do Fundeb, constatou-se uma arrecadação de **R\$ 7.562.018,71** (sete milhões e quinhentos e sessenta e dois mil e dezoito reais e setenta e um centavos). Desse montante, foram destinados **R\$ 8.278.910,96** (oito milhões e

¹³ Documento Digital n.º 309897/2017, fl. 6.



duzentos e setenta e oito mil e novecentos e dez reais e noventa e seis centavos) para a remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, o que correspondeu a **109,48 %** da receita do fundo¹⁴.

155. Dessa forma, o município ultrapassou o limite máximo de gastos previsto para o Fundeb. Com efeito, realizou despesas com recursos provenientes de fontes distintas, que foram contabilizadas erroneamente e ocasionaram saldo deficitário da fonte do Fundeb, descumprindo o artigo 8º, parágrafo único, da LRF.

156. Abaixo, seguem os quadros com o demonstrativo das aplicações na área da educação e os recursos do Fundeb destinados à remuneração e valorização dos profissionais do magistério desde 2012:

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF) - Limite Mínimo fixado 25 %					
ANO	2012	2013	2014	2015	2016
Aplicado - %	33,51 %	29,27 %	31,69 %	29,67 %	33,82 %

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 2; Relatório Técnico de Defesa - Documento Digital n.º 309897/2017, fl. 6.

HISTÓRICO - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO - Limite Mínimo Fixado 60 %					
ANO	2012	2013	2014	2015	2016
Aplicado - %	72,28 %	60,19 %	61,43 %	77,17 %	109,48 %

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 27.

157. Quanto aos índices das políticas públicas de educação, destaco que os resultados apresentados foram obtidos por meio da avaliação do desempenho de um conjunto de indicadores de resultados, os quais se encontram inseridos no painel de acompanhamento, análise e controle da atuação do governo municipal nesta área de atuação.

158. Os valores obtidos em cada indicador são comparados à média do Brasil e classificados em índices, que são calculados a partir dos escores de desempenho de cada um dos indicadores, conforme se observa no quadro elaborado pela equipe de auditoria:

INDICADORES	RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2016	Varição
--------------------	------------------------------------	----------------

¹⁴ Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 73.



					RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2015			2015/2016
	Média Brasil	Indicador	Escore	OBS.	Indicador	Escore	OBS	%
Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015)	54,95	58,26	1	I	51,97	0	I	12,10 %
Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015)	7,10	1,90	1	I	1,20	1	I	58,33 %
Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2015)	12,90	1,30	1	I	3,10	1	I	-58,06 %
Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015)	1,30	0,30	1	I	0,30	1	I	0,00 %
Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2015)	4,30	0,80	1	I	0,70	1	I	14,28 %
Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2015)	16,00	6,30	1	I	2,40	1	I	162,50 %
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2015)	53,80	33,33	1	I	33,33	1	I	-0,01 %
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2015)	50,50	33,33	1	I	33,33	1	I	-0,01 %
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015)	54,74	66,67	0	I	66,66	0	I	0,00 %
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2015)	51,47	66,67	0	I	33,33	1	I	100,01 %

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 268384/2017, fls. 29 e 30.

159. Examinando os escores obtidos pelo município na avaliação das políticas públicas realizadas na área da educação no exercício de 2016, verifica-se o seguinte desempenho em relação à média nacional:



- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 8 (oito) INDICADORES:**
 - I) Taxa de cobertura potencial na educação infantil – 0 a 6 anos;
 - II) Taxa de reprovação – rede municipal – até a 4ª série/5º ano;
 - III) Taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano;
 - IV) Taxa de abandono – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano;
 - V) Taxa de abandono – rede municipal – até a 4ª série/5º ano;
 - VI) Distorção idade-série – rede municipal – até a 4ª série/5º ano;
 - VII) Proporção de escolas municipais com nota na prova Brasil – matemática 4ª série/5º ano inferior à média Brasil;
 - VIII) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil – português 4ª série/ 5º ano – inferior à média do Brasil.

- **EM 2 (DOIS) INDICADORES O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO PIOR QUE MÉDIA NACIONAL:**
 - I) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil – matemática 8ª série/9º ano – inferior à média do Brasil;
 - II) Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

- **COMPARANDO OS ÍNDICES DE 2016 COM OS DO EXERCÍCIO ANTERIOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU MELHORA EM 2 (DOIS) INDICADORES:**
 - I) Taxa de cobertura potencial na educação infantil – 0 a 6 anos;
 - II) Taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/ 6º ao 9º ano.

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU PIORA EM 5 (CINCO) INDICADORES, QUANDO COMPARADO COM O EXERCÍCIO ANTERIOR:**
 - I) Taxa de reprovação – rede municipal – até a 4ª série/5º ano;
 - II) Taxa de abandono – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano;
 - III) Distorção idade-série – rede municipal – até a 4ª série/5º ano;
 - IV) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil – matemática 8ª série/9º ano – inferior à média do Brasil;
 - V) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil – português 8ª série/9º ano – inferior à média do Brasil.

- **EM 3 (TRÊS) INDICADORES, O MUNICÍPIO MANTEVE O DESEMPENHO EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR:**
 - I) Taxa de abandono – rede municipal – até a 4ª série/5º ano;
 - II) Proporção de escolas municipais com nota na prova Brasil - matemática 4ª série/5º ano inferior à média Brasil;
 - III) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil – português 4ª série/5º ano – inferior à média do Brasil.



160. Diante do exposto, fica evidente o bom desempenho do município nesses índices.

INVESTIMENTOS NA SAÚDE

161. Com relação aos investimentos na área da saúde no município, verifica-se que o percentual aplicado em 2016 foi de **21,44 %**, o que correspondeu a **R\$ 10.012.763,91** (dez milhões e doze mil e setecentos e sessenta e três reais e noventa e um centavos), tomando como base de cálculo o valor de **R\$ 46.691.866,83** (quarenta e seis milhões e seiscentos e noventa e um mil e oitocentos e sessenta e seis reais e oitenta e três centavos).

162. Abaixo, segue o quadro com o demonstrativo das aplicações na área da saúde desde 2012.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15 %					
ANO	2012	2013	2014	2015	2016
Aplicado - %	23,64 %	20,10 %	25,71 %	25,00 %	21,44 %

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 268384/2017, fl. 32.

163. Ainda quanto à saúde municipal, com base nos indicadores do exercício de 2016, o município apresentou os seguintes resultados em relação à média Brasil:

INDICADORES	RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2016				RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2015			VARIÇÃO 2016/2015 %
	MÉDIA BRASIL	INDICADOR	SCORE	OBS	INDICADOR	SCORE	OBS.	
Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2014)	6,81	3,75	1	I	4,55	1	I	-17,58 %
Taxa de Mortalidade Infantil (2014)	12,90	14,98	0	I	4,55	1	I	229,23 %
Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2014)	64,62	53,93	0	I	65,45	1	I	-17,60 %
Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015)	19,79	5,21	1	I	5,21	1	I	0,00 %
Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório - Doença Cérebro-vascular (2014)	48,96	18,17	1	I	18,35	1	I	-0,98 %
Taxa de Detecção de Hanseníase (2015)	1,41	13,79	0	I	10,90	0	I	26,51 %



Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2015)	0,42	0,16	0	I	0,03	0	I	433,33 %
Taxa de Incidência de Dengue (2015)	806,43	53,98	1	I	30,28	1	I	78,26 %
Incidência de Tuberculose todas as formas (2015)	32,20	29,99	0,5	I	65,45	0	I	-54,17 %
Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2015)	96,30	98,64	1	I	105,33	1	I	-6,35 %

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 268384/2017 fl. 33.

*Em relação a esses indicadores, insta salientar que, conforme a orientação técnica emitida pela Secretaria de Estado de Saúde (Apêndice "A" do Relatório Técnico Preliminar – Documento Digital n.º 188543/2018), a equipe de auditoria desconsiderou a "Taxa de detecção de hanseníase" e "incidência de tuberculose todas as formas" na análise de desempenho. Essa orientação para desconsiderar o indicador se deve ao fato de que a atividade primordial para o controle de doenças como a hanseníase e a tuberculose é justamente a detecção precoce para a cura o mais breve possível. Assim sendo, a elevada taxa de detecção nesse indicador não representa um desempenho ruim do município, mas sim um trabalho para a erradicação dessas doenças.

164. Analisando o quadro acima, verifica-se o seguinte:

• **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 5 (CINCO) INDICADORES:**

- I) Taxa de mortalidade neonatal precoce;
- II) Taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos;
- III) Taxa de mortalidade por doença do aparelho circulatório – doença cérebro – vascular;
- IV) Taxa de incidência de dengue;
- V) Cobertura – Imunizações: Pentavalente.

• **EM 3 (TRÊS) INDICADORES, O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO PIOR QUE MÉDIA NACIONAL:**

- I) Taxa de mortalidade infantil;
- II) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal;
- III) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária.

• **COMPARANDO OS ÍNDICES DE 2016 COM OS DO EXERCÍCIO ANTERIOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU MELHORA EM 3 (TRÊS) INDICADORES:**

- I) Taxa de mortalidade neonatal precoce;
- II) Taxa de mortalidade por doença do aparelho circulatório – doença cerebrovascular;
- III) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população.



- **O MUNICÍPIO APRESENTOU PIORA EM 4 (QUATRO) INDICADORES, QUANDO COMPARADO COM O EXERCÍCIO ANTERIOR:**

- I) Taxa de mortalidade infantil;
- II) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal;
- III) Taxa de incidência de dengue;
- IV) Cobertura – imunizações: pentavalente.

- **EM 1 (UM) INDICADOR, O MUNICÍPIO MANTEVE O DESEMPENHO EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR:**

- I) taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos.

165. Diante do exposto, fica evidente o regular desempenho do município nesses índices, haja vista que o desempenho apresentado foi acima da média nacional em 5 (cinco) indicadores.

166. Desse modo, **recomenda-se** ao gestor fazer constar explicitamente nas peças de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) os programas e ações para adequar todos os índices aos níveis da média Brasil.

DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

167. Nos moldes do cálculo realizado de acordo com a Resolução de Consulta TCE/MT n.º 29/2016, a gestão gastou com pessoal o equivalente a **48 %** da Receita Corrente Líquida (RCL), obedecendo ao limite previsto pelo artigo 20, III, da LRF, de modo que ficou assegurado o cumprimento do limite máximo de 54 %.

168. Todavia, utilizando a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que considera o IRRF sobre a folha de pagamento de pessoal para aferição da Receita Corrente Líquida, os gastos com pessoal representariam o percentual da RCL de **48,91 %**.

169. Desse modo, importante trazer o entendimento sobre a utilização da metodologia da STN.



170. Conforme amplamente explanado no Processo n.º 8171-0/2018, relativo ao julgamento das contas anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do exercício de 2017, enquanto a aprovação do Conselho de Gestão Fiscal aludido no art. 67, *caput*, da LRF não for analisada pelo Senado¹⁵, a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, que é a STN (art. 50, § 2º, da LRF).

171. Com base nessa autorização legal, a STN edita anualmente publicações contábeis aplicáveis a todos os entes federativos. Entre as publicações, mencionam-se o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). No MDF, inclusive, constam entendimentos da STN sobre quais rubricas contábeis compõem ou não a RCL e a DTP.

172. A emissão de entendimentos pela STN quanto à matéria contábil é, nesse contexto, meio hábil e efetivo para, harmonizando práticas contábeis entre Municípios, Estados e União, concretizar uma hígida consolidação de demonstrações contábeis, na ótica da República Federativa do Brasil (Balanço Nacional).

173. Desse modo, práticas contábeis contrárias ao entendimento da STN rompem a legitimidade conferida pela LRF ao órgão central de contabilidade da União para garantir a harmonização e consolidação de demonstrativos contábeis do setor público nacional.

174. Cabe ainda destacar que a não harmonização e consolidação hígida das peças contábeis afeta negativamente a credibilidade/confiança do mercado sobre as informações contábeis brasileiras, além de representar condescendência ruínosa com a prática de contabilidades paralelas, que mais confundem que explicam, aniquilando qualquer esforço de controle social sobre a coisa pública, valor de índole republicana.

¹⁵ Importante ressaltar que recentemente a CCJ da Câmara dos Deputados aprovou a criação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão previsto pela LRF, cujo processo de tramitação legislativa prossegue. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/566146-CCJ-APROVA-CRIACAO-DO-CONSELHO-DE-GESTAO-FISCAL,-ORGAO-PREVISTO-PELA-LRF.html>>.



175. Nesse sentido, merecem maior reflexão os posicionamentos em sede de consultas formais externados pelos Tribunais de Contas brasileiros, pois, a pretexto de dirimir dúvida em tese sobre procedimentos contábeis, as Cortes de Contas, em sentido contrário ao entendido pela STN, criam prejudgados vinculantes em relação a seus jurisdicionados.

176. Porém, ao legislarem indiretamente por meio de consultas formais em matéria de procedimentos contábeis, os Tribunais de Contas estão por desatender o contido no art. 50, § 2º, da LRF, que garante à STN o papel de normatização contábil apta a garantir uma hígida consolidação de demonstrativos contábeis dos entes federativos. Assim, há usurpação de competência legal da STN para regradar sobre o assunto. Não bastasse isso, a ação dos Tribunais de Contas contraria inclusive o papel de guardiães da LRF, atribuído pela norma em seu art. 73-A:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

177. Nesse contexto, o TCE/MT está inserido, pois, apenas para exemplificar, expediu em 2016 três Resoluções de Consultas (n.ºs 27/2016, 28/2016 e 29/2016) firmando posições contrárias ao que determinado pela STN.

178. Nesse raciocínio, independentemente de convergirem ou não com o entendimento da STN, todas as eventuais resoluções de consulta do TCE/MT vigentes que tratem de matéria procedimental contábil relacionada direta ou indiretamente com um processo seguro e hígido de consolidação das contas nacionais merecem, após ampla discussão em sede de reexame de cada prejudgado, ser revogadas por invasão à competência exclusiva da STN, em respeito ao art. 50, § 2º, da LRF e à segurança jurídica dos jurisdicionados desta Casa, que deverão se ater somente ao que preceitua o órgão central de contabilidade da União.

179. Nesse ponto, alerta-se que as revogações pelo TCE/MT de entendimentos contábeis de que se tratou acima deverão observar o disposto no art. 23 da Lei de



Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942), atualizado pela Lei Federal n.º 13.655/2018.

180. Isso porque, a teor do referido dispositivo legal, a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

181. Ao encontro da proposta ora realizada, informa-se que, em 13/3/2018, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica n.º 1/2018 entre a STN e os Tribunais de Contas do Brasil (representados pela ATRICON e pelo Instituto Rui Barbosa). Aqui, merecem registro dois itens do objeto acordado:

III. promover a correta evidenciação contábil e fiscal da gestão pública pelos entes governamentais de modo a reduzir as divergências e duplicidades, assegurando fidedignidade e a coerência entre as informações inseridas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, em especial as oriundas da Matriz de Saldos Contábeis - MSC e aquelas prestadas aos órgãos de controle externo. para os fins do disposto no art. 51 da Lei Complementar n' 101, de 4 de maio de 2000.

[...]

V. harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação das normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal. (grifei).

182. Assim, dada a relevância da discussão e em atenção a essa situação, o Tribunal Pleno do TCE/MT decidiu, em julgamento realizado em 26/11/2018, no Processo n.º 31.317-3/2018, de Relatoria da Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques, cujo objeto versou sobre o reexame de tese da Resolução de Consulta n.º 29/2016, pela revogação dessa orientação de caráter normativo que excluía o IRRF do cálculo da Receita Corrente Líquida e das despesas com pessoal.

183. Desse modo, nessa Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, foi aprovada Resolução de Consulta com o seguinte enunciado:



Resolução de Consulta n.º 19/2018. Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Receita corrente líquida. IRRF. Impossibilidade de exclusão.

O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, deve ser incluído nas despesas com pessoal do Estado e dos Municípios e ser considerado na composição da Receita Corrente Líquida (RCL) destes entes.

184. Além disso, considerando os termos do já mencionado art. 23 da LINDB, foi definido ainda que, caso a eventual extrapolação do limite legal de gastos com pessoal venha a ser ocasionada exclusivamente pela aplicação da nova tese desse reexame de tese, a caracterização de tal irregularidade não ensejará, por si só, a conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação daquelas contas, desde que os Gestores cumpram, ao menos, com os percentuais mínimos e os critérios de redução do eventual excedente, conforme a modulação dos efeitos a seguir:

Os Poderes e Órgãos autônomos do Estado e dos Municípios, que se encontrem, no final do exercício de 2018, acima do limite legal de despesas com pessoal, nos termos do novo prejulgado, observem:

a) no exercício de 2019, as vedações impostas pelo artigo 22 da LRF e não promovam medidas que aumentem essas despesas;

b) no exercício de 2020, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, 25 % do eventual excedente da despesa total com pessoal;

c) no exercício de 2021, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 35 % do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando ao menos 60 %;

d) no exercício de 2022, as prescrições do artigo 23 da LRF e reduzam, no mínimo, mais 40 % do eventual excedente da despesa total com pessoal, totalizando 100 %.

185. Portanto, a Administração Municipal deve estar atenta aos limites de gastos com pessoal, tendo em vista a alteração da metodologia de cálculo a ser adotada, conforme já explanado, Para os casos em que o limite seja extrapolado já em 2018, deverão ser adotadas as medidas indicadas, conforme modulação de efeitos consignada na Resolução de Consulta aprovada nos autos do Processo n.º 31.317-3/2018.

DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

186. Da análise dos limites constitucionais e infraconstitucionais, foi constatado o cumprimento da legislação vigente ante o levantamento dos seguintes dados:



a) o Poder Executivo gastou com pessoal o equivalente a **48 %** da Receita Corrente Líquida (RCL), obedecendo ao limite máximo previsto pelo artigo 20, III, “b”, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

a.1) utilizando a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que considera o IRRF sobre a folha de pagamento de pessoal para aferição da RCL, os gastos com pessoal representam o percentual da RCL de **48,91 %**;

b) o município aplicou **21,44 %** da receita vinculada em as ações e serviços públicos de saúde, observando o disposto no art. 77, III, Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988 (CF/88);

c) a gestão destinou **33,82 %** da receita vinculada para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao que dispõe o art. 212 da CF/88;

d) em relação aos recursos do Fundeb, o município destinou **109,48 %** da respectiva receita na valorização do magistério, **assegurando** o cumprimento do percentual mínimo estabelecido nos arts. 60, XII, ADCT, e 22 da Lei n.º 11.494/2007, mas **descumprindo** o disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF, haja vista que ultrapassou o limite de gasto previsto para este fim. Com efeito, realizou despesas com recursos provenientes de outras fontes, distintas do Fundeb, que foram contabilizadas erroneamente e ocasionaram saldo deficitário da fonte;

e) o Poder Executivo repassou ao Poder Legislativo o correspondente a **7 %** da receita legalmente prevista, respeitando o limite autorizado pelo art. 29-A da CF/88¹⁶.

187. Logo, verifica-se que a gestão do município respeitou os limites constitucionais relacionados aos investimentos nas áreas de saúde, educação e repasses ao Poder Legislativo, bem como aqueles relativos aos gastos com pessoal, com exceção

¹⁶ Documento Digital n.º 309897/2017, fls. 7 e 8.



dos limites do Fundeb, pois extrapolou o limite máximo de gasto previsto, utilizando-se de outras fontes.

ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS - IGFM - 2011 A 2016

188. No que se refere ao IGFM-MT/TCE, o Município de Pedra Preta ficou em 131º (centésimo trigésimo primeiro) lugar no *ranking* estadual.

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	PEDRA PRETA	0,43	0,40	0,14	0,23	0,00		0,27	138º
2012	PEDRA PRETA	0,43	0,45	0,21	0,09	0,00		0,26	134º
2013	PEDRA PRETA	0,00	0,28	0,98	0,42	0,00		0,37	112º
2014	PEDRA PRETA	0,55	1,00	1,00	0,40	0,00		0,66	30º
2015	PEDRA PRETA	0,37	0,18	0,52	0,11	0,07		0,27	138º
2016	PEDRA PRETA	0,37	0,41	0,67	0,08	0,49		0,39	131º

Fonte: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>. Acesso em: 26/3/19.

189. Assim, na apuração dos indicadores que compõem o IGFM, o município subiu 7 (sete) posições em comparação ao exercício anterior (2015), quando estava em 138º (centésimo trigésimo oitavo) lugar.

ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2016

190. Da análise global das contas de governo do Município de Pedra Preta, conforme informações extraídas no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas, o índice IGFM/TCE apresentou **0,39** pontos, sendo classificada como Gestão Crítica.

191. Cabe ainda observar que, apesar do respeito ao investimento mínimo constitucional, a equipe de auditoria relatou que, na área da saúde, o município apresentou escore de **5,5** pontos¹⁷. Portanto, é evidente a necessidade de melhorar os índices apresentados.

¹⁷ Documento Digital n.º 268384/2017 - fl. 32.



192. Porém, é válido sublinhar que o Município observou os limites constitucionais, tendo em vista a aplicação do mínimo exigido nas áreas de saúde e educação, bem como respeitou os limites máximos de gastos com pessoal.

193. Há, todavia, a ressalva de que ultrapassou o limite máximo de gastos previsto para o Fundeb. Com efeito, realizou despesas com recursos provenientes de outras fontes que foram contabilizadas erroneamente e ocasionaram saldo deficitário da fonte do Fundeb, infringindo o disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF.

194. Cumpre esclarecer que esta irregularidade material, referente ao Fundeb (CB02 – GRAVE - Saldo deficitário no valor de R\$ 712.892,25 na fonte de recurso do FUNDEB) e os outros aspectos neste momento analisados sobre o município não teriam, por si só, o condão de macular estas contas de governo.

195. Porém, os municípios devem enviar as contas anuais de governo ao TCE/MT, dentro do prazo legal, com o objetivo de cumprir o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE n.º 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

196. Neste caso, observa-se que o atraso no envio da prestação de contas a este Tribunal por meio do Sistema Aplic gerou danos ao controle externo, causando inconsistências na análise técnica pela equipe de auditoria, bem como o atraso e prejuízo no julgamento deste processo.

197. Assim sendo, ainda que as alegações apresentadas pudessem justificar o excessivo atraso no encaminhamento da prestação de contas de governo via Sistema Aplic, a defesa não trouxe documentos passíveis de comprovar suas alegações, como, por exemplo, o afastamento do servidor responsável pelo Aplic, a posterior nomeação de outro para exercer essa função ou, até mesmo, a extensão dos danos causados pela invasão de *hacker* no sistema da prefeitura. Pelo contrário, nota-se que as provas apresentadas pela defesa não são capazes de justificar tamanho atraso no encaminhamento da prestação das contas municipais.



198. Além disso, ainda que fosse determinada a responsabilização da empresa encarregada pelo envio do Aplic¹⁸ em razão do atraso no encaminhamento dos informes, a gestora deveria ter buscado outras maneiras para encaminhar em tempo hábil a prestação de contas por meio do Aplic.

199. Dessa forma, conforme já abordado, essas omissões caracterizam a culpa *in elegendo e in vigilando* da gestora, uma vez que é necessário que a gestão municipal monitore a execução do encaminhamento dos informes no prazo legal, bem como, em caso de atrasos, defina outros responsáveis para seu envio via sistema Aplic dentro de um período que não gere prejuízos ao controle externo.

200. Porém, conforme relatado anteriormente, a Empresa Carf, definida pela gestão como responsável pelo envio dos informes via Aplic, já tinha atrasado os encaminhamentos das Contas de Governo do Exercício de 2015, extrapolando o prazo de 16/4/2016¹⁹. Assim sendo, a gestora deixou transcorrer um grande lapso temporal para providenciar a designação de outro responsável para o encaminhamento dessas informações obrigatórias, tendo o atraso de 2015 estorvado a prestação de contas do exercício de 2016.

201. Conforme já abordado na análise da irregularidade MB02, o procurador do município trouxe documentos novos em relação ao mérito do processo na sessão plenária, bem como protocolou cópia destes documentos em data posterior a essa sessão²⁰.

202. Todavia, **no momento da sessão plenária, a possibilidade de análise de documentos relativos ao mérito do processo já havia precluído**, tanto que, nas alegações finais oportunizadas à defesa, já é vedada a análise de novos documentos relativos ao mérito do processo. Não obstante, nestes autos, foi oportunizada, por diversas vezes, a manifestação da defesa e realizada a juntada de provas e documentos²¹.

18 Documento Digital nº 148298/2017.

19 Documento Digital nº 148298/2017.

20 Documento Digital nº Documento Digital nº 82244/2019.

21 Documento Digital nº 274167/2017; Documento Digital nº 334068/2017; Documento Digital nº 171939/2018; Documento Digital nº 145220/2018.



203. Cabe aqui observar que o princípio da verdade real do Direito Administrativo não é absoluto, de modo que não pode ser invocado com o objetivo de autorizar o defendente a expor provas e argumentos em qualquer fase do processo, sob pena de ferimento de outros princípios constitucionais, como da eficiência, celeridade processual, supremacia do interesse público, dentre outros.

204. Dessa forma, os documentos protocolados pelo procurador da defesa e juntados nos autos²², não podem, neste momento, ser analisados, de modo que devem ser desentranhados do processo.

205. Ante o exposto, é inconteste a ocorrência da irregularidade e a culpa da gestora no atraso no envio da prestação de contas pela Prefeitura de Pedra Preta. Ademais, conforme já abordado, a responsável não obteve êxito em comprovar alguma excludente que fosse capaz de afastar sua culpa quanto ao cometimento de irregularidade.

206. Como já observado, as informações de envio obrigatório são fundamentais para o exercício do controle externo constitucional. Além disso, o demasiado atraso na prestação de contas pelo Município de Pedra Preta prejudicou o exercício do controle externo por este Tribunal de Contas, uma vez que, entre outros fatores, postergou a análise das contas municipais, causou prejuízos e inconsistências na elaboração de relatórios técnicos pela equipe de auditoria, fato que implica o julgamento pela irregularidade destas contas de governo.

207. Pelo exposto, acompanho o posicionamento da Secex e do Ministério Público de Contas e entendo pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA**, referentes ao exercício de 2016, com determinação de desentranhamento do documentos de nº 82198/2019, 8244/2019 e 82244/ recomendações.

DISPOSITIVO

22 Documento Digital nº 82244/2019.



208. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 693/2019, subscrito pelo Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e, com fundamento nos arts. 31, 71 e 75, da CF/1988, nos arts. 206 e 210 da Constituição Estadual, no art. 26 da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007 e no art. 29, I, da Resolução Normativa n.º 14/2007-TCE-MT, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais de governo do exercício de 2016 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA/MT**, sob a responsabilidade da Sra. Mariledi Araújo Coelho Philippi.

209. **Voto**, ainda, pela:

a) pela **manutenção da irregularidade CB02** (subitem 4.1 – Saldo deficitário no valor de R\$ 712.892,25 (setecentos e doze mil e oitocentos e noventa e dois reais e vinte e cinco centavos) na fonte de recurso do Fundeb, em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF - Tópico - 5.6.2.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb), com **recomendação** ao Poder Executivo que observe o disposto em lei quanto à destinação e vinculação dos recursos, em obediência aos arts. 8º e 50 da LRF;

b) pela **manutenção da irregularidade MB02** (Item 5 - PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT - art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE n.º 36/2012; Resolução Normativa TCE n.º 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE n.º 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE n.º 14/2007), com a **recomendação** ao Poder Executivo para que envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as contas anuais de governo ao TCE/MT, cumprindo o determinado no inciso IV do art. 1º da Resolução Normativa TCE n.º 36/2012 e no art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso;

c) pela **recomendação ao Poder Executivo** para que:



c.1) adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa **no sentido de melhorar os indicadores referentes ao Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM)**, sobretudo aqueles que apresentaram piora (Receita Tributária Própria; Despesa com Pessoal; Investimento; Custo Dívida; Geral);

c.2) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da saúde e educação para identificar os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando a uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal na apreciação destas contas. Os resultados desse aperfeiçoamento do planejamento e execução das políticas públicas deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2019, especialmente em relação aos seguintes indicadores:

c.2.1) educação: 1) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil – matemática 8ª série/9º ano – inferior à média do Brasil; 2) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil – português 8ª série/9º ano – inferior à média do Brasil;

c.2.2) saúde: 1) taxa de mortalidade infantil; 2) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; 3) razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária;

c.3) faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) os programas e ações para melhorar os referidos índices;

c.4) 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 a uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal de Contas;



d) pela recomendação ao Poder Legislativo para que realize a fiscalização das políticas públicas do município, atendo-se também ao contido no parecer emitido pelo Ministério Público de Contas.

e) determinar o desentranhamento dos Documentos Digitais n.ºs 82198/2019, 8244/2019, 85472/2019.

210. Por fim, com fulcro no art. 176, § 3º, do RITCE/MT, destaco que esta manifestação se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida e submeto o Parecer Prévio destas contas à apreciação deste egrégio Tribunal Pleno.

É como voto.

Cuiabá/MT, 30 de abril de 2019.

(assinatura digital)²³

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT, de 18/09/2017)

²³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.