



PROCESSO	:	8841-2/2019
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2019
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCIARA
GESTOR	:	FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA
REVISOR	:	CONSELHEIRO VALTER ALBANO

VOTO-VISTA

1. Solicitei e obtive vistas destes autos para melhor avaliar o encaminhamento do mérito das contas anuais de governo do Município de Luciara, referentes ao exercício de 2019, cuja deliberação por parte do Relator, Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira, fora no sentido de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das respectivas contas, em razão, precipuamente, das ocorrências de: gastos com pessoal do Poder Executivo correspondentes a 54,28% da RCL, acima do limite máximo de 54% fixado na LRF (irregularidade 1 - AA 04); déficit orçamentário de R\$ 2.050.767,69, sem que fossem adotadas medidas para evitá-lo (irregularidade 2 - DA 02), e indisponibilidade financeira no montante de R\$ 5.029.149,83, para custear os restos a pagar inscritos nas fontes 100, 101, 118/19/31, 102, 181/183/184 (irregularidade 4 - DB 99).
2. Frente a esse contexto, tem-se que o ponto central a ser dirimido consiste em verificar se existem ou não circunstâncias que possam atenuar a gravidade das referidas irregularidades ou até mesmo implicar nos seus afastamentos, e, em não restando constatadas causas atenuantes e de descaracterização do fato tido por ilegal/irregular, avaliar se as irregularidades mantidas são ou não capazes de, por si sós, conduzirem a emissão de parecer prévio contrário a essas contas de governo.
3. Pois bem.
4. Com relação à irregularidade 1 (AA 04), procedeu acertadamente o Conselheiro Relator aplicando o teor da Resolução de Consulta 21/2018-TCE/MT¹, ao se incluir

1 RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2018 – TP. Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO. CONSULTA. PESSOAL. LIMITES. DESPESAS COM PESSOAL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. PLANTÕES MÉDICOS. LICENÇAS-PRÊMIO E FÉRIAS INDENIZADAS. (...) b) As despesas referentes ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, conforme estabelece o art. 18 da LRF, tendo em vista tratar-se de retribuição pecuniária, de natureza remuneratória, pela contraprestação de uma jornada de trabalho especial, não se revestindo de

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código SFLAA.



os pagamentos com plantões médicos de R\$ 316.800,00, no cálculo das despesas com pessoal, assim como ao excluindo deste, despesas ² que haviam sido computadas indevidamente, no montante de **R\$ 289.337,67**

5. Contudo, observa-se que não constou da apreciação do Conselheiro Relator, apuração minudente quanto às contratações de mão de obra terceirizada no montante de R\$ 758.831,78 ³, para que pudesse, então, revelar de maneira categórica, a ocorrência de substituição ilegal de profissionais cujas atividades são inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários da Administração Municipal, de maneira a evidenciar obrigatoriedade de inclusão de tais despesas no cálculo do total dos gastos com pessoal, de acordo com o teor das Resoluções de Consulta 02/2013, 14/2013 e 16/2013, deste Tribunal.
6. Entendo que não se pode considerar como ilegal todas as despesas com terceirização, sem verificar se as atividades desenvolvidas pelos contratados são ou não de natureza acessória, instrumental e complementar àquelas típicas da Administração Municipal.
7. Fato é, que entre as contratações de mão de obra terceirizada no montante de R\$ 758.831,78, constam atividades, a exemplo de limpeza, transporte, copeiragem, vigilância, as quais, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (9ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional ⁴, são consideradas de natureza acessória, instrumental e complementar àquelas típicas da Administração Municipal e que, portanto, devem ser excluídas do cálculo dos gastos com pessoal do Poder Executivo, até porque não restou evidenciado se tratem de substituição ilegal de profissionais cujas atividades são inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários do Município.

Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (9ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional

caráter indenizatório. **3) modular os efeitos da presente decisão, para que o entendimento relativo aos plantões médicos contido no verbete “b” da Resolução de Consulta seja aplicado a partir de Janeiro/2019, para a apreciação e o julgamento das contas anuais do exercício de 2019, que ocorrerá no ano de 2020**

2 R\$ 186.190,24 – indenizações por demissão; **R\$ 84.200,00** – gastos com a entidade de acolhimento de idosos no Município de Alto Boa Vista; **R\$ 7.950,33** – despesas com salário-maternidade custeadas pelo RGPS; **R\$ 10.997,10** – empenhos contados em duplicidade;

3 Quadro de fls. 41 do Relatório Preliminar de Auditoria. Serviços de motorista, vigia, auxiliar serviços gerais, operador de máquinas pesadas, cozinheiro, limpeza (dotação 3390.36 - subelementos 25/26/31/73) – valor: R\$ 583.947,83; Serviços de motorista, técnico enfermagem, limpeza urbana e nas dependências, merendeiro, guarda/vigia, cozinheiro (dotação 3390.39 - subelementos 33/46/77/78) – valor: R\$ 174.883,95

4 <http://www.contabilidade.ro.gov.br/data/uploads/2017/07/MDF-9a-Edicao.pdf>.



“(…). 2. Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

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

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários

8. Em vista disso, tem-se que ao se excluir as despesas de contratações de mão de obra terceirizada no montante de R\$ 758.831,78, dos gastos com pessoal, estes passam de **R\$ 7.678.165,76**, equivalente a **54,28%** da RCL (**R\$ 14.144.332,35**), para R\$ 6.919.333,98, correspondente a 48,91% da RCL (**R\$ 14.144.332,35**), estando desse modo, abaixo do limite máximo de 54% fixado no art. 20, III, “b”, da LRF, **a implicar por consequência, no afastamento da irregularidade 1 (AA 04).**
9. Além do mais, mesmo que não se proceda a exclusão das contratações de mão de obra terceirizada no montante de R\$ 758.831,78, dos gastos com pessoal, o fato destes corresponderem a **54,28%** da RCL, mesmo caracterizando irregularidade reprovável a implicar em determinação legal para sua correção, a meu juízo, à luz do princípio da razoabilidade, não poderia ser considerado, por si só, para fins de emissão de parecer contrário à aprovação de contas anuais de governo, visto que o extrapolamento do limite máximo de 54% da RCL fixado pela LRF para tais despesas do Poder Executivo, foi de apenas 0,28%, equivalente a R\$ 40.226,29.
10. Soma-se a isso, a verificação de que em comparação com o exercício de 2018, ainda que não desconsideradas as contratações de mão de obra terceirizada no montante de R\$ 758.831,78, dos gastos com pessoal do Poder Executivo, estes apresentaram expressiva redução, passando de 57,77 para 54,28% da RCL em 2019, vindo a corresponder segundo dados do RGF do 1º quadrimestre/2020, a 46% da RCL.



11. Quanto às irregularidades 2 (DA 02) e 4 (DB 99), referentes, respectivamente, à déficit orçamentário de R\$ 2.050.767,69, sem que fossem adotadas medidas para evitá-lo, e indisponibilidade financeira no montante de R\$ 5.029.149,83, para custear os restos a pagar inscritos nas fontes 100, 101, 118/19/31, 102, 181/183/184, **entendo que também procedeu acertadamente o Conselheiro Relator ao mantê-las, em razão de suas inequívocas materialidades.**
12. Contudo, não obstante a exigibilidade legal de que haja equilíbrio entre as receitas e as despesas, e de que no momento do empenho das despesas deva existir crédito disponível para suporta-las conforme a fonte/destinação, faz-se imperioso, em atenção ao disposto no art. 22, caput e § 1º, da LINDB⁵, verificar a presença de circunstâncias atenuantes, a exemplo da verificação de frustração de transferências voluntárias e obrigatórias ao Ente municipal à luz do item 12 da RN 43/2013⁶-TCE/MT, a justificar o resultado orçamentário deficitário e as indisponibilidades financeiras apuradas para custear restos a pagar inscritos em fontes até 31/12/2019.
13. Em vista disso, tem-se que restaram comprovadas as alegadas frustrações de recursos ao Ente municipal, no montante de R\$ 296.662,78, sendo **R\$ 195.125,33** - Secretarias de Estado de Educação e de Saúde, **R\$ 65.202,39** - FETHAB e **R\$ 36.335,06** - Fundo Nacional de Saúde.
14. Nesse sentido, ainda que o valor de R\$ 296.662,78, referente à frustrações de repasses ao Ente municipal, ingressasse no caixa deste, serviria apenas para reduzir o montante do resultado orçamentário deficitário de R\$ 2.050.767,69 para R\$ 1.754.104,91, e, em relação ao total das indisponibilidades financeiras apuradas para custear restos a pagar, diminui-lo de R\$ 5.029.149,83 para R\$ 4.732.487,05, em razão das reduções das insuficiências financeiras nas respectivas fontes para as quais se verificou a inoccorrência de transferências legais ao Município.
15. E mais, mesmo que fosse considerada nessa avaliação o total da frustração repasses de recursos vinculados ao Ente municipal a influenciar na queda da arrecadação, correspondente ao montante de R\$ 1.683.072,75, referente às

⁵ LINDB. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. ([Regulamento](#))

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

6RN 43/2013-TCE/MT. Item 12. Constituem atenuantes da irregularidade: a) existência de créditos a receber correspondentes à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntárias efetivamente programadas para o exercício, desde que o ente receptor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso



transferências correntes⁷, que representam 82,34% das receitas do Município, ainda assim, tal circunstância implicaria em arrefecer o peso da gravidade dos apontamentos de irregularidades de déficit orçamentário e de indisponibilidades financeiras apuradas para custear restos a pagar inscritos em fontes até 31/12/2019, sem, contudo, retirar-lhes a potencialidade de influírem negativamente no contexto dessas contas de governo ao ponto de serem capazes de, por, si sós, conduzirem a emissão de parecer prévio contrário.

16. Nesse sentido, mesmo que viesse a ingressar no caixa do Ente Municipal no exercício de 2019, recursos referentes à transferências correntes que teriam deixado de ser repassados, no montante de R\$ 1.683.072,75, não seriam suficientes para afastar o déficit de execução orçamentária e de indisponibilidades financeiras apuradas para custear restos a pagar inscritos em fontes até 31/12/2019, mas tão somente reduzi-los, respectivamente, de R\$ 2.050.767,69 para R\$ 367.694,69 e de R\$ 5.029.149,83 para R\$. 3.346.077,08.
17. Extraí-se da leitura conjugada das redações dos itens 14 e 17 da Resolução Normativa 43/2013-TCE/MT⁸, a qual estabelece diretrizes para apuração e valoração do Resultado da Execução Orçamentária nas Contas de Governo, que em **sendo constatada a ocorrência de déficit orçamentário**, este Tribunal deve promover a identificação das suas causas e determinar as ações corretivas a serem adotadas, podendo levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas, a depender do valor do déficit, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações agravantes ou **atenuantes da irregularidade**.
18. No presente caso, não obstante o decurso de arrecadação, causada direta ou indiretamente, pela queda das transferências correntes, era exigível segundo o princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), a adoção de medidas efetivas à luz da prescrição do art. 9º da LRF, a dizer da limitação de empenho e movimentação financeira, a partir do acompanhamento do Relatório Resumido de

7 Quadro 2.1 - Resultado da arrecadação orçamentária. Origem de recursos da receita – fls. 66 do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria.

8 RN 43/2013-TCE/MT. Item 14. Sempre que constatada a existência de déficit de execução orçamentária, o Tribunal deve identificar suas causas e determinar as ações corretivas a serem adotadas pela gestão, como, por exemplo, a instituição e efetivo cumprimento da programação orçamentária e financeira (arts. 8º e 13 da LRF c/c arts. 47 a 50 da Lei 4.320/64), o efetivo acompanhamento das metas de resultado primário e nominal (arts. 4º e 53, III, da LRF) e a limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO (arts. 9º da LRF), dentre outras.

RN 43/2013-TCE/MT. Item 17. O déficit de execução orçamentária deve ser apurado exclusivamente nos processos de contas anuais de governo e deve ser classificado como irregularidade gravíssima, podendo levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas, a depender do valor do déficit, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações agravantes ou atenuantes da irregularidade



Execução Orçamentária (art. 53, inciso III, da LRF), com vistas a se evitar que ocorresse o resultado deficitário ao final do exercício financeiro de R\$ 2.050.767,69, ou buscar ao máximo reduzi-lo a patamar que não pudesse ser capaz de implicar comprometimento do equilíbrio das contas públicas.

19. Aliás, o Município apresentou em 2018, déficit orçamentário de R\$ R\$ 1.689.240,05, que em 2019, passou para R\$ 2.050.767,69, sendo que nos referidos exercícios se verificou a ocorrência de déficit financeiro, respectivamente, de R\$ 1080.600,15 e de R\$ 4.181.390,95, o que afasta a hipótese de incidência da circunstância atenuante do item 8 e da alínea “b” do item 12 da RN 43/2013-TCE/MT⁹.
20. Não por outra razão, que em relação às contas anuais de governo do exercício de 2018, foi emitido parecer prévio contrário a sua aprovação.
21. Verifica-se também, ausência de ação planejada para se garantir que os Restos a Pagar inscritos até 31/12, ocorresse até o limite dos saldos disponíveis em caixa para custeá-los (art. 50, *caput*, e art. 55, inciso III, alínea “b”, itens 3 e 4, da LRF), com observância para os recursos que devam ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação (parágrafo único do art. 8º da LRF), permitindo assim, o acúmulo de passivos financeiros para exercícios futuros a influenciar fortemente no volume da composição da dívida flutuante capaz de acarretar prejuízos para sustentabilidade fiscal do Município.
22. Infere-se da leitura conjugada do parágrafo único do art. 42, c/c os artigos 50 e 55, todos da LRF, **a irregularidade dos registros de valores em Restos a Pagar, quando não existirem valores correspondentes em disponibilidades de caixa.**
23. Acentuo que o descumprimento dos limites legais relativos aos restos a pagar impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba

9 RN 43/2013-TCE/MT: Item 8. O valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício em análise não deve ser considerado na apuração do Resultado da Execução Orçamentária, contudo pode configurar fator atenuante da irregularidade.

RN 43/2013-TCE/MT: Item 12. Constituem atenuantes da irregularidade:

a) existência de créditos a receber correspondentes à falta de repasse de transferências constitucionais, legais ou voluntárias efetivamente programadas para o exercício, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso;
b) existência de superávit financeiro no balanço do exercício analisado, correspondente à fonte ou destinação de recurso que gerou o respectivo déficit de execução orçamentária, desde que não comprometa a execução do orçamento do exercício seguinte



transferências voluntárias, conforme prescreve o artigo 25, §1º, IV, c da LC 101/01, *in verbis*:

Art. 25. (...)

§ 1º - São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: (...)

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: (...)

c) **observância dos limites** das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, **de inscrição**

em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal

24. Registra-se quanto à alegação da existência de “créditos a receber” no montante de R\$ 1.467.705,62, segundo a aplicação do regime de caixa das receitas, não podem ser considerados na apuração do resultado orçamentário, pois, **o artigo 35, inciso I, da Lei nº 4.320/64**, dispõe que “*pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas*”.
25. Destaco que em restando caracterizadas as circunstâncias dos itens 8, 11 e 12 da RN 43/2013-TCE/MT, estas atenuam fatos irregulares sobre os quais tem incidência, não induzindo os seus afastamentos, conquanto se prestam a justificar a ocorrência do déficit de execução orçamentária e de insuficiências financeiras apuradas em determinadas fontes, sem, contudo, redundarem em transfiguração do resultado orçamentário deficitário apurado em superavitário, no sentido de alterar o saldo da receita consolidada arrecadada, tornando-o maior do que o da despesa consolidada realizada, nem em tornarem com saldos disponíveis em fontes que apresentaram insuficiência financeira, pois as aludidas fontes continuariam sem os respectivos saldos para cobrir os restos a pagar nelas inscritos até 31/12/2019.
26. Tem-se, portanto, que emissão de parecer prévio contrário à aprovação dessas contas, decorre da constatação de que as irregularidades 2 (DA 02) e 4 (DB 99), referentes, respectivamente, à déficit orçamentário de R\$ 2.050.767,69, sem que fossem adotadas medidas para evitá-lo, e indisponibilidade financeira no montante de R\$ 5.029.149,83, para custear os restos a pagar inscritos em fontes até 31/12/2019.
27. Tais irregularidades, somada a verificação de déficit financeiro de R\$ 4.181.390,95, que assim como o resultado orçamentário deficitário apurado, ocorreram também em 2018, a caracterizar suas reincidências em 2019, revelam, inequivocamente, cenário de grave situação fiscal, extremamente prejudicial ao equilíbrio das contas públicas,



que é um direito fundamental difuso da própria coletividade e das gerações futuras de não sofrerem com a mitigação ou inviabilização dos direitos constitucionalmente assegurados, por conta de atividade financeira insustentável do respectivo Ente público.

28. Frente a esse contexto destaca-se ainda, que na série histórica de 2016/2019, compreendida nesta a gestão do Sr. **FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO**, o Município de Luciara apresentou com exceção de 2017, déficit financeiro e indisponibilidade financeira para cumprimento de obrigações de curto, sendo que o quociente da situação financeira passou de 0,74 em 2016, para 1,16 em 2017, 0,76 em 2018 e 0,32 em 2019.
29. Ante todo o exposto, **acolho** o Parecer 139/2021, do Procurador de Contas, Gustavo Coelho Deschamps, para com fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inc. I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, exarar **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio **Contrário à Aprovação** das contas anuais de governo da Prefeitura de **Luciara**, exercício de 2019, gestão do Sr. **FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO**, especificamente em razão da constatação de grave situação fiscal caracterizada pelas irregularidades 2 (DA 02) e 4 (DB 99).
30. **VOTO ainda**, nos mesmos termos dos demais encaminhamentos do Conselheiro Relator na deliberação do mérito dessas contas de governo.
31. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 7 de abril de 2021.

(assinatura digital)
Conselheiro **VALTER ALBANO**
Relator