



**PROCESSOS N<sup>OS</sup> : 8.8447/2019 e 11.719-6/2020 (APENSO)**  
**INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS**  
**RESPONSÁVEL : RONALDO FLOREANO DOS SANTOS**  
**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2019**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA**

## II - RAZÕES DO VOTO

73. Inicialmente, cabe registrar que o agente político cumpriu os percentuais constitucionais na área da educação e saúde.

74. Desse modo, salienta-se que na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi aplicado o correspondente a **27,36%** das receitas provenientes de impostos municipais e transferências estadual e federal, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

75. Em relação ao FUNDEB, foram aplicados **71,62%** na valorização e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, de acordo com os artigos 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei 11.494/2007.

76. No que concerne à saúde, foram aplicados **25,16%** do produto da arrecadação dos impostos, conforme determinam os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo, portanto, os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar 141/2012.

77. Nessa linha, destaco que os repasses ao Poder Legislativo observaram o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

78. Feitas essas observações, saliento que, inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Previdência apontou a presença de uma irregularidade relacionada a ausência de recolhimento da contribuição previdenciária patronal (**DA05**). Já a Secretaria de



Controle Externo de Receita e Governo apontou a existência de 8 (oito) irregularidades, desdobradas em 12 (doze) subitens, 1.1 (**AA01**), 2.1 e 2.2 (**AA04**), 3.1 (**AA05**), 4.1, 4.2 e 4.3 (**DB08**), 5.1 (**DB99**), 6.1 (**FB03**), 7.1 e 7.2 (**FB13**) e 8.1 (**FB99**).

79. Após analisar os argumentos da defesa, a Unidade de Instrução de Previdência Municipal concluiu pelo saneamento da irregularidade inicialmente apontada, com recomendação e a Unidade de Instrução de Receita e Governo, pelo saneamento das irregularidades contidas nos subitens 1.1 (**AA01**), 2.2 (**AA04**), 4.1, 4.2 e 4.3 (**DB08**), 6.1 (**FB03**) e 7.2 (**FB13**).

80. O Ministério Público de Contas acompanhou os entendimentos técnicos pelos saneamentos das irregularidades relacionadas nos subitens 1.1 (**AA01**), 2.2 (**AA04**), 4.1, 4.2 e 4.3 (**DB08**) e 6.1 (**FB03**), opinando contudo, pela manutenção da irregularidade do subitem 7.2 (**FB13**).

81. Não restam dúvidas quanto ao saneamento da irregularidade referente à ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, no valor de R\$ 94.662,54 (noventa e quatro mil, seiscentos e sessenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos) referente às competências de janeiro a dezembro do exercício de 2019 (**DA05**), pois a defesa obteve êxito em comprovar que os valores foram recolhidos no dia 16/09/2020, conforme demonstram os documentos e extratos bancários juntados aos autos (fls. 08/19 – Doc. nº 212243/2020) e sintetizados a seguir:

**Tabela 1 – Regularização dos valores apontados no Relatório Técnico Preliminar de Previdência**

| Competência | Diferença não paga (R\$) | Vencimento | Data de Pagamento | Houve atraso? |
|-------------|--------------------------|------------|-------------------|---------------|
| Janeiro     | 4.390,85                 | 20/02/2019 | 16/09/2020        | sim           |
| Fevereiro   | 4.527,68                 | 20/03/2019 | 16/09/2020        | sim           |
| Março       | 5.800,38                 | 20/04/2019 | 16/09/2020        | sim           |
| Abril       | 8.558,44                 | 20/05/2019 | 16/09/2020        | sim           |
| Maiο        | 7.347,56                 | 20/06/2019 | 16/09/2020        | sim           |
| Junho       | 7.328,84                 | 20/07/2019 | 16/09/2020        | sim           |
| Julho       | 7.246,06                 | 20/08/2019 | 16/09/2020        | sim           |
| Agosto      | 7.646,49                 | 20/09/2019 | 16/09/2020        | sim           |



|          |                  |            |            |     |
|----------|------------------|------------|------------|-----|
| Setembro | 8.760,54         | 20/10/2019 | 16/09/2020 | sim |
| Outubro  | 9.341,39         | 20/11/2019 | 16/09/2020 | sim |
| Novembro | 13.202,49        | 20/12/2019 | 16/09/2020 | sim |
| Dezembro | 10.511,82        | 20/01/2020 | 16/09/2020 | sim |
| Total    | <b>94.662,54</b> |            |            |     |

Fonte: Relatório Técnico de Defesa (fl. 8 – Doc. nº 235809/2020)

82. Em que pese a irregularidade tenha sido sanada, a Unidade de Instrução apurou que os recolhimentos previdenciários foram realizados intempestivamente e sem o acréscimo de juros e multas.

83. É fato inconteste que o pagamento de juros e multas gera prejuízo ou dano ao erário, o qual, em regra, não deve ser suportado pela Administração Pública, nos termos da Resolução de Consulta nº 69/2011 e Súmula nº 001, deste Tribunal.

84. Diante disso, determino à Secretaria de Controle Externo de Previdência para que instaure Tomada de Contas Ordinária com a finalidade de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano relativo aos juros e as multas provenientes do pagamento em atraso das contribuições previdenciárias no valor de R\$ 94.662,54 (noventa e quatro mil, seiscentos e sessenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), bem como os juros e as multas pelo pagamento em atraso das Parcelas nº 169-176, 179 e 180 do Acordo de Parcelamento nº 43/2004.

85. Do mesmo modo, coaduno com a Unidade de Instrução e com o Ministério Público de Contas quanto ao saneamento da irregularidade relativa à não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (**AA01 – subitem 1.1**), pois compulsando os autos foi possível aferir que os recursos aplicados no ensino proveniente da receita de impostos totalizou o montante de R\$ 7.827.248,55 (sete milhões, oitocentos e vinte e sete mil, trezentos e quarenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos), correspondente a **27,36%**, da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 28.600.572,23), atendendo, assim, ao limite mínimo de 25% disposto no art. 212, da Constituição Federal, vejamos:



**Receita Base** (art. 212, CF) = R\$ 28.600.572,23 (vinte e oito milhões, seiscentos mil, quinhentos e setenta e dois reais e vinte e três centavos).

| Aplicação                            | Valor Aplicado- R\$ | % Aplicado | Limite mínimo sobre Receita Base (%) | Situação |
|--------------------------------------|---------------------|------------|--------------------------------------|----------|
| Ensino (art. 212, <i>caput</i> , CF) | 7.827.348,55        | 27,36      | 25,00                                | Regular  |

Fonte: Elaborado pelo Relator com base no Relatório Técnico Defesa (fl. 16 – Doc. nº 264524/2020)

86. Nessa senda, embora não tenha restado configurada a irregularidade, entendo oportuno recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo que se atente à mudança da metodologia do cálculo para verificação da aplicação constitucional dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino introduzida pela Resolução de Consulta nº 16/2018, que ocorrerá nas contas anuais de governo a partir do exercício de 2020.

87. Quanto à irregularidade referente aos gastos total com pessoal e encargos do Município acima do limite máximo de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (**AA04 – subitem 2.2**), acompanho a Unidade de Instrução pelo seu saneamento, visto que, após refazer os cálculos das despesas com pessoal do Poder Executivo, as despesas total com pessoal consolidadas do Município perfizeram o montante de R\$ 26.594.413,46 (vinte e seis milhões, quinhentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e treze reais e quarenta e seis centavos), que corresponde a 58,05% da Receita Corrente Líquida, estando abaixo do Limite Máximo (60%) estabelecido no art. 19, inc. III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

88. Quanto à irregularidade relacionada à ausência de divulgação no Portal da Transparência do Município da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2019), do edital de convocação convocação da audiência pública de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOD/2019) e da Lei Orçamentária Anual (LOA/2019) (**DB08 – subitens 4.1, 4.2 e 4.3**), concordo com o seu afastamento, uma vez que, em consulta ao site da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos<sup>1</sup> foi possível comprovar as publicações das peças de planejamento citadas, bem como, do edital convocando a população para participar da audiência pública durante o processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária.

<sup>1</sup> <http://acesso.saojosedosquatromarcos.mt.gov.br:8079/Transparencia/>



89. No que tange à irregularidade relacionada à abertura de créditos adicionais com base no superavit financeiro do exercício anterior no valor total de R\$ 450.894,46 (quatrocentos e cinquenta mil, oitocentos e noventa e quatro reais e quarenta e seis centavos) nas fontes 02, 15, 46 e 47 sem recursos disponíveis (**FB 03 - subitem 6.1**), verifico que a documentação apresentada pela defesa comprova que a irregularidade não se configurou, pois os créditos abertos sem recursos nas fontes 02 no valor de R\$ 1.175,60 (um mil, cento e setenta e cinco reais e sessenta centavos) e na 15 no montante de R\$ 848,92 (oitocentos e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos) foram anulados por meio do Decreto nº 123/2019.

90. Ademais, restou demonstrado nos autos que no exercício de 2019 houve atualização das fontes/destinação de recursos, deixando de utilizar a fonte 14 e permitindo que seu saldo fosse transferido para a fonte 46 e/ou 47. Assim, como a fonte 14 (Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde) obteve superavit financeiro no exercício anterior no valor de R\$ 525.102,83 (quinhentos e vinte e cinco mil, cento e dois reais e oitenta e três centavos), foi suficiente para cobrir a abertura de créditos adicionais abertos na fonte 46, no valor de R\$ 52.564,13 (cinquenta e dois mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e treze centavos) e na fonte 47, no valor de R\$ 396.305,81 (trezentos e noventa e seis mil, trezentos e cinco reais e oitenta e um centavos).

91. Em relação à irregularidade referente ao destaque incorreto dos recursos de investimentos no texto da Lei Orçamentária Anual, face à ausência de identificação da empresa independente cujo município detenha a maioria do capital social (**FB13 – subitem 7.2**), dirijo do Ministério Público de Contas e acompanho a Unidade de Instrução quanto ao afastamento do achado, pois restou demonstrado nos autos que a irregularidade decorreu de mero erro de digitação ao destacar no texto da Lei Orçamentária Anual (LOA/2019) o valor de R\$ 7.158.420,00 (sete milhões, cento e cinquenta e oito mil e quatrocentos e vinte reais) como orçamento de investimentos, vez que o Município São José dos Quatro Marcos não possui empresa estatal independente.



92. Entretanto, entendo necessário recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo para que realize a separação criteriosa dos orçamentos nas próximas Leis Orçamentárias, conforme determina o art. 165, parágrafo 5º, II, da Constituição Federal.

93. Após isso, passo a analisar as irregularidades que permaneceram nas presentes contas anuais de governo.

94. No que tange à irregularidade relativa aos gastos com pessoal do Poder Executivo acima do limite de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (**AA04 – subitem 2.1**), afasto-a pelos seguintes fundamentos.

95. Inicialmente, a Unidade de Instrução apontou que as despesas com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 29.447.582,80 (vinte e nove milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, quinhentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos), correspondendo a 64,27% da Receita Corrente Líquida (R\$ 45.816.381,12) e, por consequência, ultrapassaram o limite máximo de 54% estabelecido pelo art. 20, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 (fl. 42 – Doc. nº 180028/2020).

96. Em sua defesa, o gestor alegou que foram incluídos indevidamente no cômputo de despesas total com pessoal o montante de R\$ 6.725.264,44 (seis milhões, setecentos e vinte e cinco mil, duzentos e sessenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) (fls. 19/37 – Doc. nº 214456/2020), sendo:

i) R\$ 2.726.434,77 (dois milhões, setecentos e vinte seis, quatrocentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos), referente as despesas com inativos e pensionistas;

ii) R\$ 1.214.471,62 (um milhão, duzentos e quatorze mil, quatrocentos e setenta e um reais e sessenta e dois centavos), relativo as despesas já computadas nas despesas total com pessoal do exercício de 2018;

iii) R\$ 901.631,34 (novecentos e um mil, seiscentos e trinta e um reais e trinta e quatro centavos), relativos a contratação de prestação de serviços de assessoria e consultoria para a Prefeitura Municipal;



iv) R\$ 1.052.965,61 (um milhão, cinquenta e dois mil, novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos), decorrente da contratação da empresa Associação Pró Saúde de Quatro Marcos, para prestação de serviços de operacionalização da gestão e na execução das ações e serviços saúde a serem prestados no Pronto-Atendimento em regime de 24 horas/dia;

v) R\$ 829.761,10 (oitocentos e vinte e nove mil, setecentos e sessenta e um reais e dez centavos) relativo as despesas com o Instituto Social e Organizações do Brasil - ISO Brasil para prestação de serviços complementares não pertencentes no Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de São José dos Quatro Marcos-MT;

97. Desta feita, concluiu que se excluir o referido valor (R\$ 6.725.264,44), do cômputo das despesas total com pessoal do Poder Executivo, estas passariam para R\$ 22.722.318,36 (vinte e dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, trezentos e dezoito reais e trinta e seis centavos), correspondendo a 49,59% da RCL (R\$ 45.816.381,12), valor abaixo do limite máximo de 54% do art. 20, III, "b", da LRF, conforme demonstra a tabela a seguir:

**Tabela 2 – Cômputo das Despesas total com pessoal do Poder Executivo apresentado pela defesa**

| <b>Especificação</b>  | <b>Valor (R\$)</b>   | <b>Percentual</b> |
|---|----------------------|-------------------|
| Receita Corrente Líquida  | 45.816.381,12        |                   |
| Limite de Despesas com Pessoal  | 24.740.845,80        |                   |
| Despesas com Pessoal apurados pela Unidade de Instrução                       | 29.447.582,808       |                   |
| <b>Despesas a serem desconsideradas da apuração</b>                           |                      |                   |
| (i) Despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados              | 2.726.434,77         |                   |
| (ii) Despesas com pessoal de 2018 contabilizadas em 2019                      | 1.214.471,62         |                   |
| (iii) Despesas com Assessoria e Consultorias empenhadas no elemento 3.3.90.39 | 901.631,34           |                   |
| (iv) Despesas Administrativas com a Associação Pró-Saúde de Quatro Marcos     | 1.052.965,61         |                   |
| (v) Despesas com Instituto Social e Organizações do Brasil - ISSO Brasil      | 829.761,10           |                   |
| <b>Total das Deduções</b>   | <b>6.725.264,44</b>  |                   |
| <b>Despesas com pessoal após as deduções</b>                                  | <b>22.722.318,36</b> | <b>49,59%</b>     |

Fonte: Elaborada pelo Relator com base na defesa (fls. 36/37 – Doc. nº 214456/2020)



98. Após análise da defesa, a Unidade de Instrução reconheceu que houve a inclusão incorreta no cômputo das despesas total com pessoal do valor de R\$ 4.125.236,28 (quatro milhões, cento e vinte e cinco mil, duzentos e trinta e seis reais e vinte e oito centavos), sendo:

a) R\$ 2.726.434,77 (dois milhões, setecentos e vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos), referente às despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados;

b) R\$ 1.214.471,62 (um milhão, duzentos e quatorze mil, quatrocentos e setenta e um reais e sessenta e dois centavos), referente às despesas com pessoal relativas ao exercício de 2018 contabilizadas em 2019; e

c) R\$ 184.329,89 (cento e oitenta e quatro mil, trezentos e vinte e nove reais e oitenta e nove centavos), referente às despesas com a empresa ETCA Consultoria e Assessoria S/C Ltda. por meio dos Contratos n<sup>os</sup> 010/2014, 35/2014, 45/2017 e 29/2019, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria com o fornecimento de licença para o uso de software e com a empresa Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda. por meio do Contrato n<sup>o</sup> 45/2017, para prestação de serviços de engenharia especializada.

99. Desse modo, concluiu que as despesas total com pessoal do Poder Executivo perfazem o montante de R\$ 25.322.346,52 (vinte e cinco milhões, trezentos e vinte e dois mil, trezentos e quarenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), correspondendo a 55,27% da Receita Corrente Líquida (R\$ 45.816.381,12), ultrapassando, ainda, o limite de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

100. Em sede de alegações finais (fls. 14/26 - Doc. n<sup>o</sup> 274120/2020), o gestor requereu que, além dos valores já excluídos pela Unidade de Instrução no Relatório Técnico de Defesa, fossem retirados do cômputo de despesa total com pessoal o montante de R\$ 2.600.028,16 (dois milhões, seiscentos mil, vinte e oito reais e dezesseis centavos), sendo o valor de R\$ 717.301,45 (setecentos e dezessete mil, trezentos e um reais e quarenta e cinco centavos) relativo às despesas com prestação de serviços de assessorias e consultoria, o valor de R\$ 1.052.965,61 (um milhão, cinquenta e dois mil, novecentos e



sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos), relativo às despesas com a empresa Associação Pró Saúde de Quatro Marcos e o valor de R\$ 829.761,10 (oitocentos e vinte e nove mil, setecentos e sessenta e um reais e dez centavos), relativo às despesas com a empresa Instituto Social e Organizações do Brasil – ISSO Brasil.

101. Com relação às despesas com prestação de serviços de assessoria e consultoria, cujo valor total é de R\$ 901.631,34 (novecentos e um mil e seiscentos de trinta um reais e trinta e quatro centavos), o gestor alegou que são serviços prestados de forma acessória, em auxílio aos servidores públicos efetivos e contratados, sendo:

a) o valor de R\$ 97.343,40 (noventa e sete mil, trezentos e quarenta e três reais e quarenta centavos), referente as despesas com a empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda., para prestação de serviços de Assessoria e Consultoria de levantamento, análise, conferência e acompanhamento das informações econômico fiscais que serão utilizadas pela SEFAZ, para apuração do valor adicionado no município, principal parâmetro do computo do IPM, por meio do Contrato n° 028/2019;

b) o valor de R\$ 127.648,40 (cento e vinte e sete mil, seiscentos e quarenta e oito reais e quarenta centavos), com a empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda., para prestação de serviços de Assessoria e Consultoria Tributária para a área de gerenciamento de tributos ISSQN com fornecimento de licença para o uso de software, por meio do Contrato n° 29/2019;

c) o valor de R\$ 82.661,39 (oitenta e dois mil, seiscentos e sessenta e um reais e trinta e nove centavos) decorrente da despesas com a empresa Fama Serviços Administrativos, para prestação de serviços especializados de Auditoria Operacional para formular, implantar e executar procedimentos técnicos de auditoria, qualificação e recuperação de crédito no FCVS, IRRF, PIS/PASEP/ COFINS e encargos previdenciários e Trabalhos correntes, por meio do Contrato n° 048/2018 e 1º Termo Aditivo;

d) o valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), referente a despesas com a empresa Nestor Fidelis Sociedade Advogados, para prestação de serviços de Assessoria e Consultoria na área administrativa do tipo orientação parlamentar, institucional e de gestão para uso nas ações da Secretaria de Gabinete, conforme Contrato n° 044/2018 e 1º Termo Aditivo;



e) o valor de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais), relativo a despesas com a empresa Peruchi de Matos Ricci Garcia Advogados Associados, para prestação de serviços de Assessoria e Consultoria jurídica a serem prestados ao município nas áreas de recursos humanos, administrativos e processos legislativos, bem como representação judicial no âmbito das Justiças Federais e comum em 2º grau de jurisdição, Tribunais Superiores e Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, conforme Contrato nº 039/2017 e 1º Termo Aditivo;

f) o valor de R\$ 80.400,00 (oitenta mil e quatrocentos reais), decorrente da despesas com a empresa Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda., para prestação de serviços de fiscalização em obras de engenharia em regime de urgência para fiscalizar, acompanhar e realizar medições das obras em execução no Município de São José dos Quatro Marcos-MT, conforme Contrato nº 053/2018 e 1º Termo Aditivo;

g) o valor de R\$ 40.706,67 (quarenta mil, setecentos e seis reais e sessenta e sete centavos), relativo a empresa Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda., para prestação de serviços de elaboração de projetos em obras de arte rodoviárias (bueiros, pontilhões e pontes) em obras com custo acima de 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) no Município de São José dos Quatro Marcos-MT, por meio do Contrato nº 045/2017 e 2º Termo Aditivo;

h) o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), relativo à contratação da empresa Ulian Engenharia Ltda. – ME e o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), relativo à contratação da empresa Vale Serviços e Limpeza, para prestação de serviços de Levantamento Topográfico em obras do Município de São José dos Quatro Marcos-MT, conforme Empenhos nºs 1839/2019, 2940/2019 e 2941/2019;

i) o valor de R\$ 126.000,00 (cento e vinte e seis mil reais), referente as despesas com a empresa Fassil Assessoria e Consultoria Ltda., para prestação de serviços de Consultoria e Assessoria Contábil, financeira e em rotinas administrativas, bem como suporte no preenchimento das informações a serem enviadas através dos sistemas SIOPE, SIOPS, SICONFI, DIRF, RAIS E DCTF, conforme Contrato nº 033/2018 e 2º Termo Aditivo;

j) o valor de R\$ 32.646,66 (trinta e dois mil, seiscentos e quarenta e seis reais e sessenta e seis centavos), relativo as despesas com a empresa Francisco de Assis da Silva – Contabilidade para prestação de serviços de Assessoria e Consultoria no



envio das informações relativas ao sistema Aplic para este Tribunal, conforme Contrato nº 037/2019;

I) o valor de R\$ 91.250,00 (noventa e um mil, duzentos e cinquenta reais), referente as despesas com a empresa Inova Social Gestão Pública Ltda. – ME, para prestação de serviços técnicos profissionais na área de saúde com sistema de acompanhamento diário dos projetos na gestão de atenção básica de saúde, conforme Contrato nº 050/2018 e 1º e 2º Termos Aditivos.

102. Ressaltou que como a Unidade de Instrução já acatou a exclusão do valor de R\$ 184.329,89 (cento e oitenta e quatro mil, trezentos e vinte e nove reais e oitenta e nove centavos), reiterou o pedido pela exclusão do valor de R\$ 717.301,45 (setecentos e dezessete mil, trezentos e um reais e quarenta e cinco centavos) com prestação de serviços de assessorias e consultorias no município no exercício de 2019, do cômputo das despesas total com pessoal.

103. No que tange às despesas com a Associação Pró Saúde de Quatro Marcos, para a prestação de serviços de operacionalização da gestão e execução das ações e serviços de saúde a serem prestados no Pronto-Atendimento em regime de 24 horas/dia, relacionou que o valor de R\$ 1.052.965,61 (um milhão, cinquenta e dois mil, novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos) não se refere a contratação de servidores, mas sim de serviços e produtos adquiridos pelo Município.

104. Reiterou que as despesas com o Instituto Social e Organizações do Brasil – ISSO Brasil, no valor de R\$ 829.761,10 (oitocentos e vinte e nove mil, setecentos e sessenta e um reais e dez centavos) tiveram por objetivo a prestação de serviços complementares, uma vez que são serviços que não existem no Plano de Cargos, Carreira e Salários do Município de São José dos Quatro Marcos-MT.

105. Finalizou pontuando que, com a exclusão das referidas despesas (R\$ 2.600.028,16), as despesas total com pessoal do Poder Executivo perfazem o montante de R\$ 22.722.318,36 (vinte e dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, trezentos e dezoito



reais e trinta e seis centavos), correspondendo a 49,59% da RCL (R\$ 45.816.381,12), abaixo, portanto, do limite máximo de 54% do art. 20, III, “b”, da LRF.

106. O Ministério Público de Contas concordou a Unidade de Instrução quanto à exclusão do valor de R\$ 4.125.236,28 (quatro milhões, cento e vinte e cinco mil, duzentos e trinta e seis reais e vinte e oito centavos) que referem-se as despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (R\$ 2.726.434,77), as despesas com pessoal de 2018 contabilizadas em 2019 (R\$1.214.471,62) e as despesas com a contratação de serviços especializados de suporte operacional e administrativos que não caracterizam substituição de servidores efetivos (R\$ 184.329,89).

107. Contudo, manteve a irregularidade, pois mesmo com a referida redução as despesas total com pessoal do Poder Executivo correspondem a 55,27% da RCL, o que é preponderante para emissão de parecer prévio contrário à aprovação das presentes contas anuais.

108. Inicialmente, ressalto que os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal são mecanismos de controle que visam a preservação do equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas dos entes da Federação.

109. Na esfera municipal, registra-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a repartição do limite global máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município previsto no art. 19, não poderá exceder os seguintes percentuais (art. 20 inciso III, da LC 101/2000):

a) 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% para o Poder Executivo;

110. Cumpre advertir que o controle das despesas com pessoal é um grande desafio para os poderes e órgãos autônomos e, para fins de aferição dos limites, é imprescindível a compreensão de quais despesas compõem o cômputo de despesas com



pessoal e quais as receitas podem ser consideradas na base de cálculo da Receita Corrente Líquida - RCL.

111. Importa destacar que os cálculos para a identificação das despesas total com pessoal no exercício de 2019 não seguiram a mesma metodologia dos exercícios anteriores, pelos seguintes fundamentos.

112. A Resolução de Consulta nº 19/2018-TP<sup>2</sup>, que revogou a Resolução de Consulta nº 29/2016<sup>3</sup>, definiu que o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre a folha de pagamento deve ser incluído nas despesas total com pessoal do Estado e dos Municípios e ser considerado na composição da Receita Corrente Líquida (RCL) destes entes.

113. Todavia, a referida resolução previu a modulação dos efeitos do novo entendimento, proporcionando que os poderes e órgãos autônomos do Estado e os Municípios pudessem se adequar às novas regras, sem que a extrapolação das despesas com pessoal que decorressem exclusivamente em razão da inclusão da norma ensejasse na emissão de parecer prévio contrário durante o exercício de 2018, nos seguintes termos:

(...) firmar o entendimento do Colegiado deste Tribunal no sentido de que, **caso a eventual extrapolação do limite legal de gastos com pessoal venha a ser ocasionada exclusivamente pela aplicação da nova tese deste Reexame, a caracterização de tal irregularidade não será, por si só, ensejadora da 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 exposta; e, modular os efeitos do novo entendimento para que 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,

<sup>2</sup> Publicada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 3/12/2018.

<sup>3</sup> Resolução de Consulta nº 29/2016 – TP defendia a tese de que a apuração da Receita Corrente Líquida, nos termos preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seria realizada apenas por meio das receitas verdadeiramente arrecadadas, excluindo-se, portanto, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) por se tratar de receita que não passaria pelo estágio da arrecadação.



totalizando ao menos 60%; e, 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% (...) grifei

114. Já a Resolução de Consulta nº 21/2018 definiu que: (i) as despesas relativas às remunerações dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias devem ser computadas na despesa total com pessoal; (ii) as despesas com licenças-prêmio e férias convertidas em pecúnia e pagas aos agentes públicos durante o exercício de cargo, emprego ou função pública, têm natureza remuneratória e devem ser incluídas no cálculo das despesas total com pessoal; (iii) as despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrente de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc. têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal; e (iv) 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, vejamos:

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. a) As despesas relativas às remunerações dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias devem ser computadas na despesa total com pessoal do ente federativo empregador desses agentes, independentemente da fonte de recursos que as suportem, nos termos do art. 18 da LRF, do artigo 9º-F da Lei Nacional nº 11.350/2006 e do Acórdão TCE/MT nº 100/2006. 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 caráter indenizatório. c) As despesas com licenças-prêmio e férias convertidas em pecúnia e pagas aos agentes públicos durante o exercício de cargo, emprego ou função pública, têm natureza remuneratória e devem ser incluídas no cálculo das despesas total com pessoal. d) As despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrente de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc. têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal.



115. Observa-se que a supracitada resolução também previu modulação dos efeitos, estabelecendo que a inclusão no cômputo da despesa total com pessoal das despesas referentes ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão (verbetes “b”) deve ser aplicado a partir de Janeiro/2019, para a apreciação e o julgamento das contas anuais relativas ao exercício de 2019.

116. Ademais, as despesas com inativos e pensionistas devem ser excluídas das despesas total com pessoal, conforme metodologia prevista no Manual dos Demonstrativos Fiscais, 9ª Edição<sup>4</sup>, aplicada também ao exercício de 2019.

117. Com relação às despesas com terceirização de mão de obra, este Tribunal tem entendimento consolidado de que somente podem ser excluídas das despesas total com pessoal aquelas que tratam de atividades assessórias, que não fazem parte do quadro de pessoal do ente e que não detém relação direta de emprego entre o prestador de serviços e a Administração, conforme se depreende da Resolução de Consulta nº 29/2013 – TCE/MT, abaixo transcrita:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2013 – TP Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. REQUISITOS. 1) São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal: **a)** as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; **b)** as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos; e, **c)** não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço. 2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TRANSPORTE ESCOLAR. POSSIBILIDADE.

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



REQUISITOS. O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

118. Nesse mesmo sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 9ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional, válido a partir do exercício de 2019 (pág. 495), estabelece que as despesa com pessoal decorrente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta deve ser incluída no cômputo de despesa total com pessoal, vejamos:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

**A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".**

Da mesma forma, **a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.**  
(Grifei)

119. No caso em tela, verifica-se que a Unidade de Instrução excluiu o montante total de 4.125.236,28 (quatro milhões, cento e vinte e cinco mil, duzentos e trinta e seis reais e vinte e oito centavos ) do cômputo das despesas total com pessoal, referente as despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (R\$ 2.726.434,77), as despesas com pessoal do exercício de 2018 contabilizadas em 2019 (R\$ 1.214.471,62) e as despesas com serviços de assessoria e consultoria especializada (R\$ 184.329,89), alterando as despesas total com pessoal do Poder Executivo para R\$ 25.322.346,52 (vinte e cinco milhões, trezentos e vinte e dois mil, trezentos e quarenta e seis reais e cinquenta e



dois centavos), que corresponde a 55,27% da Receita Corrente Líquida (R\$ 45.816.381,12), vejamos:

**Tabela 3 – Quadro 9.3– Apuração do limite de Legal individual - MCASP STN – Atualizado**

| Descrição  | Consolidado              | Executivo         | Legislativo      |
|--|--------------------------|-------------------|------------------|
| DTP - (Antes da Dedução do IRRf) (I)   | R\$ 26.594.413,46        | R\$ 25.322.346,52 | R\$ 1.272.066,94 |
| RCL (II)   | R\$ 45.816.381,12        |                   |                  |
| (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (§ 13, art. 166 da CF) (III) | R\$ 0,00                 |                   |                  |
| <b>RCL Ajustada (IV) = II-III</b>  | <b>R\$ 45.816.381,12</b> |                   |                  |
| <b>% sobre a RCL Ajustada (V) = I / IV x 100</b>   | 58,05%                   | 55,27%            | 2,78%            |
| LIMITE MÁXIMO (inciso III do art. 20, LRF)   | 60%                      | 54%               | 6%               |
| LIMITE PRUDENCIAL (§ único, do art. 22, LRF)   | 57,00%                   | 51,30%            | 5,70%            |

Fonte: Relatório Técnico de Defesa (fl. 38 – Doc. nº 264524/2020)

120. Com efeito, concordo com a Unidade de Instrução e com o Ministério Público de Contas quanto à exclusão do valor de R\$ 2.726.434,77 (dois milhões setecentos e vinte seis e quatrocentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos), referente às despesas com Inativos e Pensionistas com recursos vinculados, haja vista que as despesas com aposentadoria, pensões e outros benefícios previdenciários não devem ser computadas como despesas com pessoal, de acordo com o §1, VI do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

121. Ademais, as despesas contabilizadas no Fundo Municipal de Previdência Social e pagas com os recursos vinculados da previdência na fonte 50, não devem ser incluídas no cálculo com pessoal, conforme metodologia prevista no Manual dos Demonstrativos Fiscais, 9ª Edição<sup>5</sup>, aplicada ao exercício de 2019.

122. De igual modo, concordo com a exclusão do valor de R\$ 1.214.471,62 (um milhão duzentos e quatorze mil e quatrocentos e setenta e um reais e sessenta e dois centavos), haja vista que são despesas relativas ao exercício de 2018 que foram incluídas erroneamente no cômputo da despesas total com pessoal do exercício de 2019.

<sup>5</sup> [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=categories&id=560&Itemid=675](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=categories&id=560&Itemid=675)



123. Concordo, ainda, com a exclusão do valor de R\$ 184.329,89 (cento e oitenta e quatro mil, trezentos e vinte e no reais e oitenta e nove centavos), relativo às despesas com serviços de assessoria e consultoria especializada, realizadas pela empresa ETCA Consultoria e Assessoria S/C Ltda. por meios dos Contratos nºs 010/2014 (R\$ 6.740,82), 35/2014 (R\$ 9.234,00) e 29/2019 (R\$ 127.648,40), visando a prestação de serviços de assessoria e consultoria com o fornecimento de licença para o uso de software e pela empresa Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda., por meio do Contrato nº 45/2017, visando a prestação de serviços de engenharia especializada (R\$ 40.706,67), haja vista tratarem se prestação de serviços técnico profissionais que não fazem parte do rol de atribuições dos cargos de servidores pertencentes ao quadro de pessoal do Município.

124. Por outro lado, discordo da Unidade de Instrução com relação à manutenção das despesas com serviços de assessoria e consultoria especializada, com as empresas Nestor Fidelis Sociedade Advogados, Ulian Engenharia Ltda. – ME e Vale Serviços e Limpeza.

125. No que tange às despesas no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), relativo à contratação da empresa Nestor Fidelis Sociedade Advogados, em consulta ao sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos), verifica-se a existência do Contrato nº 044/2018, que tem por objeto a prestação de serviços de orientação parlamentar, institucional e de gestão nas ações administrativas da Secretaria de Gabinete, que não se confunde com as atribuições dos cargos efetivos de procurador e assessor jurídico, conforme se observa a seguir:

**Tabela 4 – comparativo das atribuições dos cargos efetivos de procurador e assessor jurídico com os serviços descritos no Contrato nº 044/2018**

| <b>Atribuições do Cargo de Procurador do Município (Lei Complementar nº 54/2010)</b>   | <b>Atribuições do Cargo de Assessor Jurídico (Lei Complementar nº 29/2011)</b>   | <b>Objeto do Contrato nº 44/2018 (Nestor Fidelis Sociedade Advogados)</b>  |
|--|--|--|
| Elaborar planos de contas e preparar normas de trabalho de contabilidade; elaborar os balancetes mensais, orçamentários, financeiro e patrimonial com os respectivos demonstrativos; elaborar registros de operações contábeis; organizar dados para a | Prestar assessoria jurídica ao Chefe do Executivo e aos órgãos administrativos da Prefeitura Municipal prestando serviços nas áreas de recursos humanos, processos legislativos, bem como representar o Município em | <b>CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO</b><br>2.1. Prestação de serviço de Orientação Parlamentar, Institucional e de Gestão para utilização nas ações administrativas da Secretaria de |



|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>proposta orçamentária; fazer acompanhamento da legislação sobre execução orçamentária; controlar empenhos e anulação de empenhos; orientar na organização de processo de tomadas de prestação contas; assinar balanços e balancetes; preparar relatórios informativos sobre a situação financeira e patrimonial das repartições; opinar a respeito de consulta formuladas sobre maioria de natureza técnica, jurídico-contábil financeira e orçamentária, propondo se for o caso, as soluções contábeis em tese; emitir pareceres, laudos e informações sobre assuntos contábeis, financeiros e orçamentários e desempenhar outras tarefas afins.</p> | <p>qualquer instância Judicial e Tribunal de Contas do Estado.</p> | <p>Gabinete.<br/>2.2. Contratação de serviços de Orientação Parlamentar, Institucional e de Gestão, incluindo indispensavelmente as seguintes atividades:<br/>a) <b>Pesquisar e informar ao gestor e/ou as pessoas por ele indicadas, os expedientes de interesse do Município na capital do Estado e em Brasília/DF;</b><br/>b) Deliberar, juntamente com a gestão, os projetos de leis em trâmite nos poderes Legislativos (Estadual e Federal) que afetam direta ou indiretamente o Município, bem como aqueles que lhes são de interesse temático, incluindo aqueles que possam existir em trâmite ou já em execução, em outros entes da Federação ou no exterior, incluindo as medidas Administrativas e Legislativas de interesse Público;<br/>c) Emissão de relatórios informando sobre o andamento de tais medidas, projetos e matérias;<br/>d) Assessoria de informações parlamentares, sempre que solicitado, no tocante às proposições legislativas e o acompanhamento dos assuntos recomendados junto a tais órgãos em suas várias instancias: Plenários, Comissões Técnicas Permanentes e Temporárias, Centro de Documentação, Colégio de Líderes, Mesas Diretoras, etc;<br/>e) Elaboração de estratégias de atuação em matérias que afetam o interesse Municipal, com análise e exposição dos diversos cenários possíveis no campo administrativo e político, da macro organização dos poderes estatais e inclinações dos grupos de influência em tais esferas;<br/>f) Acompanhamento, sempre que solicitado, dos convênios, acordos ou termos de parceria</p> |
|--|--|--|



|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | juntos aos órgãos responsáveis pela Gestão de Convênios Estaduais ou Federais com sede na Capital do Estado; |
|--|--|--|

Fonte: Elaborado pelo Relator com base na Legislação e no sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos)

126. Como se vê, o objeto do contrato evidencia tratar de prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e orientação parlamentar, que não fazem parte do rol de atribuições dos servidores efetivos pertencentes ao quadro de pessoal da Prefeitura Municipal.

127. Em relação às despesas no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), relativo à contratação da empresa Ulian Engenharia Ltda. – ME, consta nos autos Empenho nº 1839/2019, acompanhado da respectiva Notas de Liquidação, Ordens de Pagamentos e Nota Fiscal (fls. 221/231 Doc. nº 214456/2020), demonstrando tratar-se de prestação de serviços de levantamento quantitativo e tipográfico das luminárias das vias públicas e de elaboração de relatório de viabilidade econômica de consumo de energia de iluminação pública com a substituição por tecnologia de LED.

128. Já com relação às despesas no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), relativo à contratação da empresa Vale Serviços e Limpeza, consta nos autos Empenhos nºs 2940/2019 e 2941/2019, acompanhados das respectivas Notas de Liquidação, Ordens de Pagamentos e Notas Fiscais (fls. 249/276- Doc. nº 214456/2020), demonstrando tratar-se de prestação de serviços de levantamento topográfico no Município.

129. Embora exista o cargo de engenheiro civil no Plano de Cargos, Carreira e Salários da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos, é evidente que as referidas despesas tiveram por objetivo a prestação de serviços técnicos profissionais específicos que não fazem parte do rol de atribuições do referido cargo.

130. Sendo assim, excluo do câmputo de despesas total com pessoal o valor total de R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais), referente as despesas com as empresas



Nestor Fidelis Sociedade Advogados, Ulian Engenharia Ltda – ME e Vale Serviços e Limpeza.

131. Com relação às demais despesas questionadas pela defesa no valor de R\$ 97.343,40 (noventa e sete mil, trezentos e quarenta e três reais e quarenta centavos), referente à contratação da empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda., por meio do Contrato nº 28/2019, no valor de R\$ 82.661,39 (oitenta e dois mil, seiscentos e sessenta e um reais e trinta e nove centavos), referente à contratação da empresa Fama Serviços Administrativos Ltda., por meio do Contrato nº 048/2018, no valor de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais), relativo à contratação da empresa Peruchini de Matos Ricci Garcia Advogados Associados, por meio do Contrato nº 039/2017, no valor de 121.106,67 (cento e vinte e um mil, cento e seis reais e sessenta e sete centavos), relativo à contratação da empresa Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda., por meio dos Contratos nº 53/2018 (R\$ 80.400,00) e nº 045/2017 (R\$ 40.706,67), no valor de R\$ 126.000,00 (cento e vinte e seis mil reais) relativo à contratação da empresa Fassil Assessoria e Consultoria Ltda., por meio do Contrato nº 033/2018 e no valor de R\$ 32.646,66 (trinta e dois mil, seiscentos e quarenta e seis reais e sessenta e seis centavos), referente à contratação da empresa Francisco de Assis da Silva – Contabilidade, por meio do Contrato nº 037/2019, da análise detida das atribuições dos cargos e dos serviços descritos nos referidos contratos observo que são semelhantes ou idênticas, conforme se observa das tabelas 5, 6, 7 e 8:

**Tabela 5 – Atribuições do Cargo Efetivo de Agente de Fiscal de Tributos e dos Serviços Contratados**

| <b>Atribuições do Cargo de Agente de Fiscal de Tributos (Lei Complementar nº 051/2019)</b>   | <b>Objeto do Contrato nº 28/2019 (ETCA Consultoria e Assessoria Ltda. - CNPJ nº 04.176.501/0001-84)</b>   | <b>Objeto do Contrato nº 048/2018 (Fama Serviços Administrativos Ltda. - CNPJ nº 16.801.681/0001-27)</b>   |
|--|---|--|
| <b>exercer a fiscalização tributária, fazendária, realizar auditorias, dando cumprimento à legislação tributária, naquilo que for necessário para bem e melhor desempenho das atividades da administração tributária nacional.</b> | contratação de pessoa jurídica para, em apoio à Administração, executar serviços, sob a modalidade de <b>assessoria e consultoria, de levantamento, análise, conferência e acompanhamento das informações econômico fiscais que são utilizadas pela SEFAZ,</b> para a apuração do valor adicionado do Município, principal parâmetro do compute do IPM. | prestação de serviços especializados de Auditoria Operacional para <b>formular, implantar e executar procedimentos técnicos de auditoria, qualificação e recuperação de crédito no FCVS, IRRF, PIS/PASEP/ COFINS e encargos previdenciários e Trabalhos correntes.</b> |



|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  |  |
|--|--|--|

Fonte: Elaborado pelo Relator com base na Legislação e no sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos)

**Tabela 6 –Atribuições do Cargo Efetivo de Procurador do Município e de Assessor Jurídico e dos Serviços Contratado**

| Atribuições do Cargo de Procurador do Município (Lei Complementar nº 54/2010)  | Atribuições do Cargo de Assessor Jurídico (Lei Complementar nº 29/2011)  | Objeto do Contrato nº 039/2017 (Peruchini de Matos Ricci Garcia Advogados Associados – CNPJ nº 240.137.110/00016-9)  |
|--|--|--|
| Elaborar planos de contas e preparar normas de trabalho de contabilidade; elaborar os balancetes mensais, orçamentários, financeiro e patrimonial com os respectivos demonstrativos; elaborar registros de operações contábeis; organizar dados para a proposta orçamentária; fazer acompanhamento da legislação sobre execução orçamentária; controlar empenhos e anulação de empenhos; orientar na organização de processo de tomadas de prestação contas; assinar balanços e balancetes; preparar relatórios informativos sobre a situação financeira e patrimonial das repartições; opinar a respeito de consulta formuladas sobre maioria de natureza técnica, jurídico-contábil financeira e orçamentária, propondo se for o caso, as soluções contábeis em tese; emitir pareceres, laudos e informações sobre assuntos contábeis, financeiros e orçamentários e desempenhar outras tarefas afins. | <b>Prestar assessoria jurídica ao Chefe do Executivo e aos órgãos administrativos da Prefeitura Municipal</b> prestando serviços nas áreas de recursos humanos, processos legislativos, bem como <b>representar o Município em qualquer instância Judicial e Tribunal de Contas do Estado.</b> | <b>Órgão de assessoramento do gabinete do Prefeito e a ele subordinada, compete coordenar a representação e defesa dos interesses do Município, judicial ou extra judicialmente, em qualquer instância ou foro e Tribunal de Contas do Estado,</b> bem como o desenvolvimento das atividades de atendimento ao cidadão, promovendo sua orientação e proteção em termos institucionais. |

Fonte: Elaborado pelo Relator com base na Legislação e no sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos)

**Tabela 7 - Atribuições do Cargo Efetivo de Engenheiro Civil e dos Serviços Contratados**

| Atribuições do Cargo de Engenheiro Civil (Lei Complementar nº 04/2003)  | Objeto do Contrato nº 053/2018 (Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda. - CNPJ nº 09.576.427/0001-07)  | Objeto do Contrato nº 045/2017 (Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda. - CNPJ nº 09.576.427/0001-07)   |
|---|---|--|
| Executar, supervisionar, fiscalizar, pesquisar, elaborar serviços técnicos de engenharia. b) Descrição Analítica: Elaborar e executar projetos de arquitetura, estrutura; elétricos e hidrosanitários; elaborar cronogramas físico-financeiro, diagramas e gráficos relacionados à programação da execução de <b>planos de obras, acompanhar,</b> | Prestação de serviços de <b>Fiscalização em obras de engenharia</b> em regime de urgência para fiscalizar, acompanhar e realizar medições das obras em execução no município de São José dos Quatro Marcos-MT | Prestação de serviços de <b>Elaboração de projetos em obras de arte rodoviárias (bueiros, pontilhões e pontes) em obras</b> com custo acima de 350.000,00 em obras no município de São José dos Quatro Marcos-MT |



|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>fiscalizar e controlar a execução de obras e serviços que estejam sob encargos da Prefeitura municipal, promover levantamento sobre as características de terrenos onde serão executadas as obras analisar processos e aprovar projetos de loteamentos quanto aos seus diversos aspectos técnicos, tais como: orçamento, cronograma, projetos de pavimentação, energia elétrica entre outras: realizar especificações e quantificações de materiais; realizar perícias e fazer arbitramentos; participar na discussão e interagir na elaboração das proposituras de legislação de edificações e urbanismo, 35plano diretor do Município e matérias correlatas; examinar projetos e proceder a vistorias de construções e obras; realizar assessoramento técnico; emitir parecer sobre questões de sua especialidade; realizar e executar outras atividades afins. Executar outras atividades compatíveis com as especificadas, conforme a necessidade do Município.</p> |  |  |
|--|--|--|

Fonte: Elaborado pelo Relator com base na Legislação e no sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos)

**Tabela 8 - Atribuições do Cargo Efetivo de Contador e dos Serviços Contratados**

| Atribuições do Cargo de Contador (Lei Complementar nº 29/2011)  | Objeto do Contrato nº 033/2018 (Fassil Assessoria e Consultoria Ltda. - CNPJ nº 04.858.022/0001-48)  | Objeto do Contrato nº 037/2019 (Francisco de Assis da Silva – Contabilidade – CNPJ nº 36.704.454/0001-90)   |
|---|--|---|
| <p>Orienta e supervisiona a contabilidade geral dos recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais dos órgãos municipais. Orienta e supervisiona os registros contábeis, planeja sistema de registro e operações, atendendo às necessidades administrativas e às exigências legais, para possibilitar controle contábil e orçamentário, assinar balancetes, balanços e demonstrativos de contas, aplicando as normas contábeis para apresentar resultados parciais e gerais da situação patrimonial, econômica e financeira de órgãos</p> | <p>Prestação de serviço em <b>Consultoria e Assessoria Contábil, Financeira e nas rotinas Administrativas</b>, bem como suporte no preenchimento das informações a serem enviadas através dos Sistemas SIOPE, SIOPS, SICONFI, DIRF, RAIS E DCTF.</p> | <p>Prestação de Serviço de <b>Assessoria na Área Administrativa - contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria e/ou consultoria no envio das informações relativas ao APLIC.</b></p> |



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

da administração pública; elabora relatórios sobre a situação patrimonial, econômica e financeira e de demonstrativos e relatórios gerenciais sobre a receita e despesa pública, com índice de desempenho; acompanhar a elaboração de folhas de pagamentos; cálculo dos encargos sociais e demais rotinas trabalhistas; acompanhar o sistema de controle interno dos órgãos e acompanhar demais rotinas e desempenhar outras rotinas correlatas. Acompanhar o sistema de controle interno dos órgãos e exercer uma fiscalização dos processos a serem registrados certificando-se de que as rotinas e os procedimentos estabelecidos foram devidamente respeitados; participar na elaboração de propostas orçamentárias; classificar receitas; registrar todos os bens e valores existentes no órgão público; controlar os serviços orçamentários, inclusive a alteração orçamentária; providenciar a guarda de toda a documentação para posterior análise dos órgãos competentes; elaborar mapas demonstrativos com elementos retirados do razão de toda a movimentação financeira e contábil; manter atualizada as fichas de despesas e arquivos de registros contábeis; relacionar restos a pagar; analisar os balanços gerais e balancetes das despesas, objetivando o fornecimento de índices contábeis, para orientação; coordenar e controlar as prestações de contas de responsáveis por valores de dinheiro; realizar estudos financeiros e contábeis, emitir parecer sobre créditos; organizar planos de amortização da dívida pública municipal; elaborar projetos sobre abertura de créditos adicionais e alteração orçamentárias; realizar a análise contábil e estatística dos elementos integrantes dos balanços; examinar processos de prestação de contas;



|   |  |  |
|---|--|--|
| conferir guias de juros de apólices da dívida pública; examinar empenhos de despesa, verificando a classificação e a existência de saldos nas dotações e executar outras tarefas correlatas ao cargo. |  |  |
|---|--|--|

Fonte: Elaborado pelo Relator com base na Legislação e no sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos)

132. Da análise da tabela acima, é possível notar que os serviços contratados por meio das supracitadas empresas são idênticos ou similares ao rol de atribuições dos cargos efetivos contantes no Plano de Cargos Carreiras e Salários da Prefeitura Municipal, ou seja, abrangem a prestação de serviços ligados às atividades fim do ente, as quais não podem ser excluídas do cômputo de despesas total com pessoal.

133. Para corroborar, em consulta ao Portal Transparência da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos<sup>6</sup> e ao sistema Aplic (Informes Mensais/Pessoal/Lotocionograma), verifica-se que os 06 (seis) cargos efetivos de agente fiscal de tributos e os 02 (dois) cargos efetivos de engenheiro civil estão vagos e que as contratações das empresas ETCA Consultoria e Assessoria Ltda., Fama Serviços Administrativos Ltda. e Prisma Engenharia Arquitetura e Saneamento Ltda. para prestar serviços técnicos de assessoria tributária e de engenharia que poderiam ser desempenhados por servidores públicos efetivos.

134. Notadamente com relação à empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda., em consulta ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica constante no site da Receita Federal do Brasil, constata-se que a empresa possui como atividade econômica principal a atividade de contabilidade (Cód. 69.20-6-01) e secundária, a atividade de consultoria e auditoria contábil e tributária (Cód. 69.20-6-02), no entanto, esta empresa não está registrada no Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso – CRC/MT.

135. Por outro lado, os seus sócios Cláudio Henrique Teodoro de Almeida e Valdiney Leão de Lima estão inscritos no CRC sob o nº MT – 005975/0 e MT – 009151/0, respectivamente, ambos na categoria de Técnico em Contabilidade, categoria profissional

<sup>6</sup> <http://acesso.saojosedosquatromarcos.mt.gov.br:8079/Transparencia/>



que não habilita a prestação de consultoria e auditoria tributária. Desse modo, a priori, a empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda., não poderia estar prestando serviços de consultoria e auditoria contábil e tributária.

136. Em relação à empresa Fama Serviços Administrativos Ltda, do confronto entre o objeto do contrato e suas atividades principal (serviços combinados de escritório e apoio administrativo) e secundárias (atividades de cobranças e informações cadastrais; preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente), verifica-se que as suas atividades econômicas são incompatíveis com os serviços especializados de auditoria operacional em matéria tributária.

137. Ademais, a prestação de serviços especializados de auditoria caracteriza serviços técnico profissionais, pois envolve, dentre outras, apuração e análise de tributos e encargos previdenciários e deve ser prestados por empresas legalmente habilitadas e registradas em Conselhos de Fiscalização Profissional, tais como Conselho Regional de Contabilidade, Conselho Regional de Administração ou Conselho Regional de Economia.

138. De igual modo, analisando o quadro societário da referida empresa, observo que o seu sócio Mauro Augusto Laurindo da Silva é advogado, inscrito na OAB/MT sob o nº 5939/O. Contudo, entendo que as atividades da sociedade empresária e o objeto do contrato não estão incluídas no rol de serviços advocatícios.

139. Assim, vislumbro fortes indícios de exercício irregular da atividade empresarial pelas empresas ETCA Consultoria e Assessoria Ltda. e Fama Serviços Administrativos Ltda., não só pela ausência de registro das pessoas jurídicas nos conselhos de classe competentes, como também pela ausência de prerrogativas profissionais dos sócios das empresas para executar os serviços contratados.

140. Portanto, entendo oportuno determinar o encaminhamento de cópia dos autos para o Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso – CRC/MT a fim de



apurar possível exercício irregular da profissão contábil pela empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda., bem como para a Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de Mato Grosso– OAB/MT, para apurar possível exercício irregular da profissão ou exercício ilegal de atribuições de outras categorias profissionais pelo Sr. Mauro Augusto Laurindo da Silva por meio da empresa Fama Serviços Administrativos Ltda.

141. No tocante à contratação das empresas Fassil Assessoria e Consultoria e Francisco de Assis da Silva Contabilidade, em que pese exista um cargo efetivo de contador no Plano de Cargos Carreiras e Salários que está preenchido por servidor efetivo, da análise do objeto dos Contratos n° 033/2018 e 037/2019, verifica-se que trata-se de serviços rotineiros e permanentes que devem ser desempenhados por servidor efetivo pertencente ao quadro de pessoal da Prefeitura Municipal.

142. Desse modo, caso um único servidor não seja suficiente para atender a demanda do órgão, torna-se imprescindível a ampliação do número de cargos efetivos de contador e não a contratação de assessoria e consultoria contábil que, neste caso, é incompatível com a natureza dos serviços prestados.

143. Nesse contexto, salta aos olhos deste Relator a contratação de diversas assessorias e consultorias para prestação de serviços que deveriam estar sendo executados por servidores efetivos do órgão.

144. Portanto, entendo oportuno recomendar à Secretaria de Controle Externo competente para que inclua no Plano Anual de Fiscalização – PAF, do exercício de 2021/2022, auditoria de conformidade dos contratos de assessoria e consultoria contábil, tributária, jurídica e de engenharia celebrados pela Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos, especialmente nos Contratos n° 28/2019, n° 048/2018, n° 039/2017, n° 053/2018, n° 045/2017, n° 033/2018 e n° 037/2019, a fim de examinar a efetiva prestação dos serviços e os resultados obtidos, bem como apurar se essas contratações estão sendo utilizadas para burlar a contratação de servidores efetivos por meio de concurso público.



145. Já com relação às despesas com a empresa Inova Social Gestão Pública Ltda. - ME realizadas por meio do Contrato nº 050/2018, verifico que teve por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais na área da Saúde com sistema de acompanhamentos diário dos projetos na gestão de atenção básica de saúde, demonstrando tratar-se de atividade fim que guarda correspondência com o rol de atribuições do cargo efetivo de médico pertencente ao quadro de pessoal da Prefeitura Municipal.

146. No tocante às despesas com o Instituto Social e Organizacional do Brasil - ISO Brasil, no montante de R\$ 820.900,63 (oitocentos e vinte mil, novecentos reais e sessenta e três centavos), verifico que essas despesas foram corretamente incluídas no cômputo de despesas total com pessoal, por se tratar de despesas com contratações de mão de obra temporária para substituição de servidores efetivos pertencentes ao quadro de pessoal da Prefeitura Municipal.

147. O Manual de Demonstrativo Fiscal – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 8ª Edição, estabelece que as despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços finalísticos de forma indireta deve ser incluído no cômputo de despesas total com pessoal, vejamos:

**3. Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta** .Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas. A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, **no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.**



Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

148. Depreende-se do excerto acima que as despesas com pessoal que atuam na atividade fim do ente público devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, independentemente da forma de contratação.

149. No âmbito deste Tribunal, a Resolução de Consulta nº 02/2013 – TP estabelece que os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de despesa total com pessoal do ente público parceiro, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999

150. Nota-se que entendimento extraído do Manual dos Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição da STN é mais abrangente, ao passo que a Resolução de Consulta nº 02/2013 deste Tribunal não define, de forma explícita, que as despesas com pessoal que tenham por objetivo o desempenho de atividades finalísticas do parceiro público devem ser incluídas no cômputo das despesas total com pessoal.

151. Não obstante a isso, registra-se que o tema em questão é polêmico e, recentemente, foi alvo de deliberação no âmbito nacional pela Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), conselho consultivo formado por representantes dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Tribunais de Contas Estaduais, Tribunal de Contas da União, Congresso Nacional, dentre outros e, em virtude de limitações operacionais e da existência de lacunas no regramento contábil aplicável, dilatou, em caráter excepcional, a inclusão das despesas com parcerias com Organizações da Sociedade Civil nas despesas total com pessoal para o exercício de 2021, por meio da Portaria nº 233/2019, da STN, de 15/04/2019, abaixo transcrita:



**Art. 1º** Até o final do exercício de 2019, a STN/ME deverá definir rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, e alterações posteriores.

**§ 1º** Até o final do exercício de 2020, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

**§ 2º** **Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.** (grifei)

152. Portanto, observa-se que a STN modulou os efeitos da regra contida no Manual dos Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição, publicado em 2017, concedendo prazo de adaptação aos entes da federação para o cumprimento dessa nova regra, que passará a vigorar plenamente somente a partir do exercício de 2021.

153. Em razão disso, embora as referidas despesas devam permanecer no cômputo do gasto com pessoal, conforme determina o § 1º, do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com base na Resolução de Consulta nº 02/2013 e no Manual dos Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição, da STN, entendo oportuno aplicar a modulação dos efeitos consignada na Portaria nº 233/2019, da STN, para que uma possível extrapolação do limite não implique na emissão de parecer prévio contrário.

154. Com relação às despesas com a Associação Pró Saúde de Quatro Marcos, no valor de R\$ 1.052.965,61 (um milhão, cinquenta e dois mil, novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos), para prestação de serviços de operacionalização da gestão e na execução das ações e dos serviços de saúde a serem prestados no Pronto-Atendimento em regime de 24 horas/dia, verificado pelo Contrato nº 01/2019 (fls. 309/320 – Doc. nº 214456/2020) que a descrição dos serviços é genérica,



havendo a alusão a prestação de serviços médicos e hospitalares, bem como de produtos e serviços.

155. Conforme explicitado alhures, este Tribunal consolidou entendimento de que 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, consoante Resolução de Consulta nº 21/2018-TP, que passou a vigorar a partir de Janeiro/2019, para a apreciação e o julgamento das contas anuais do exercício de 2019.

156. Contudo, analisando parte dos empenhos relacionados à Associação Pró Saúde de Quatro Marcos, observo que de fato existe despesas que não se enquadram no fornecimentos de servidores em substituição ao quadro de funcionários da Prefeitura Municipal (médicos plantonistas), mas sim, de insumos, medicamentos e serviços complementares, senão vejamos:

**Tabela 9 – Despesas da Fundação não consideradas como despesas com pessoal**

| DESPESAS   | VALOR R\$  |
|--|------------|
| 4.1.0.1.01.00.02 – Rescisão de Contrato                              | 22.290,00  |
| 4.1.0.1.01.00.03 – Diárias de Técnicos Profissionais                 | 36.815,00  |
| 4.1.0.1.01.00.05 – Despesas com Transp. E Viagens                    | 5.610,00   |
| 4.1.0.1.02.00.03 – Despesas Tributárias – IRRF                       | 10.803,24  |
| 4.1.0.1.02.00.06 – Despesas Tributárias – IRPJ                       | 16.716,00  |
| 4.1.0.1.02.00.07 – Despesas Tributárias – CSLL                       | 15.044,40  |
| 4.1.0.1.02.00.08 – Despesas Tributárias – Parcelamento RFB 2018/2018 | 175.257,95 |
| 4.1.0.1.02.00.09 – Despesas Tributárias – Juros e Encargos Bancários | 5.901,36   |
| 4.1.0.1.03.00.01 – Manutenção e Reparos de Bens                      | 19.173,75  |
| 4.1.0.1.03.00.02 – Despesas Judiciais / Contábeis                    | 30.000,00  |
| 4.1.0.1.03.00.03 – Combustível, Óleos e Lubrificantes                | 8.721,33   |
| 4.1.0.1.03.00.04 – Medicamentos                                      | 351.976,94 |
| 4.1.0.1.03.00.05 – Despesas com Material Gráfico                     | 222.800,00 |
| 4.1.0.1.03.00.06 – Despesas com Oxigênio                             | 14.408,22  |
| 4.1.0.1.03.00.07 – Despesas com Lixo Hospitalar                      | 19.200,00  |
| 4.1.0.1.03.00.08 – Despesas Equipamento Ventrix                      | 16.562,00  |
| 4.1.0.1.03.00.09 – Honorários Advocatícios                           | 8.000,00   |
| 4.1.0.1.03.00.10 – Despesas com Supermercado                         | 66.103,92  |



|  |                     |
|--|---------------------|
| 4.1.0.1.03.00.11 – Despesas Armários/Papelaria | 1.181,50            |
| 4.1.0.1.03.00.12 – Despesas com Refeição       | 340,00              |
| 4.1.0.1.03.00.13 – CRM-MT                      | 2.460,00            |
| 4.1.0.1.03.00.14 – Vigilância Sanitária        | 3.600,00            |
| <b>TOTAL GERAL</b>                             | <b>1.052.965,61</b> |

Fonte: Elaborada pelo relator com base nas alegações finais (fls. 14/15 – Doc. n° 274120/2020)

157. Portanto, excluo o valor de R\$ 1.052.965,61 (um milhão, cinquenta e dois mil, novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos) do cômputo das despesas total com pessoal, haja vista tratar-se de fornecimentos de serviços e insumos médicos.

158. Desse modo, entendo que devem ser deduzidos do cômputo de despesas total com pessoal o montante total de R\$ 1.157.965,61 (um milhão, cento e cinquenta e sete mil, novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos), sendo o valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), relativo à contratação da empresa Nestor Fidelis Sociedade Advogados, o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), relativo à contratação da empresa Ulian Engenharia Ltda – ME, o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), relativo à contratação da empresa Vale Serviços e Limpeza e o valor de R\$ 1.052.965,61 (um milhão, cinquenta e dois mil, novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos), relativo à contratação da empresa Associação Pró Saúde de Quatro Marcos.

159. Desse modo, ao excluir o referido valor do montante de R\$ 25.322.346,52 (vinte e cinco milhões, trezentos e vinte e dois mil, trezentos e quarenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), as despesas total com pessoal do Poder Executivo perfazem o montante de R\$ 24.164.380,91 (vinte e quatro milhões, cento e sessenta e quatro mil, trezentos e oitenta reais e noventa e um centavos), correspondendo a 52,74% da Receita Corrente Líquida (R\$ 45.816.381,12), cumprindo o limite de 54% estabelecido na Lei Complementar n° 101/200, vejamos:

**RCL = R\$ 45.816.381,12** (quarenta e cinco milhões, oitocentos e dezesseis mil, trezentos e oitenta e um reais e doze centavos)

| Poder | Valor no Exercício | % RCL | Limites Legais (%) | Situação |
|-------|--------------------|-------|--------------------|----------|
|-------|--------------------|-------|--------------------|----------|



|             |               |       |    |                |
|-------------|---------------|-------|----|----------------|
| Executivo   | 24.164.380,91 | 52,74 | 54 | <b>Regular</b> |
| Legislativo | 1.272.066,94  | 2,77  | 6  | <b>Regular</b> |
| Município   | 25.436.447,85 | 55,51 | 60 | <b>Regular</b> |

Fonte: Elaborado pelo Relator

160. Com efeito, depreende-se que a irregularidade **AA04** não restou configurada, pois o limite máximo de 54% não foi ultrapassado, motivo pelo qual afasto-a das presentes contas.

161. Outrossim, embora o percentual de 52,74% de gastos com pessoal não superar o limite máximo permitido de 54%, ultrapassa o limite prudencial de 95% (51,30), o que já ensejaria a adoção imediata das providências elencadas no artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

162. Por todo exposto, entendo prudente recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo para que adote medidas tendentes à redução de despesas com pessoal, no próximo exercício, observando o disposto nos artigos 22 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

163. No que tange à irregularidade referente à ocorrência de repasses ao Poder Legislativo após o dia 20 de cada mês (**AA05 - subitem 3.1**), mantenho-a pelas razões que passo a destacar.

164. Consta nos autos, que o repasse ao Poder Legislativo relativo ao mês de abril foi efetuado no dia 22/04/2019 e relativo ao mês de novembro ocorreu no dia 21/11/2019, em desconformidade com art. 29-A da Constituição Federal (fl. 43 – Doc. 180028/2020).

165. Em sua defesa, o gestor justificou que o atraso do mês de abril ocorreu em virtude do dia 18/04/2019 ter sido ponto facultativo municipal e do dia 19/04/2019 o ter sido feriado nacional (Paixão de Cristo), conforme Decreto Municipal nº 019/2019, seguindo



aos dias 20 e 21/04/2019 (sábado e domingo) e que o repasse ocorreu no próximo dia útil que foi 22/04/2019 (segunda feira) (fls. 39/40 - Doc. nº 214456/2020).

166. Esclareceu que o mesmo ocorreu com o repasse do mês de novembro, pois o dia 20/11/2019 foi feriado estadual (Consciência Negra), sendo efetuado o repasse no próximo dia útil que foi 21/11/2019.

167. Finalizou aduzindo que os atrasos não prejudicam os compromissos financeiros do Poder Legislativo, tanto que teve sobras financeiras onde foi realizado a devolução do duodécimo nos meses de outubro e dezembro de 2019, totalizando o valor de R\$ 279.033,62 (duzentos e setenta e nove mil, trinta e três reais e sessenta e dois centavos).

168. A Unidade de Instrução manteve o apontamento, vez que os repasses não ocorreram no prazo estabelecido na Constituição Federal (fl. 45 - Doc. nº 264524/2020).

169. Na alegações finais a defesa repetiu as argumentações anteriormente expostas (fls. 18/19 - Doc. nº 274120/2020).

170. O Ministério Público de Contas concordou com a Unidade de Instrução pela manutenção do achado com recomendação, ressaltando que compete a administração antever os feriados e antecipar o repasse, para não haver desrespeito ao comando constitucional.

171. Frisa-se que a transferência de recursos pelo Poder Executivo na forma de duodécimos aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública devem ocorrer até o dia 20 (vinte) de cada mês, nos termos do o art. 168 da Constituição Federal<sup>7</sup>, com redação da Emenda Constitucional no 45/2004.

<sup>7</sup>Art. 168. Os recursos correspondentes as dotações orçamentarias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9o. (Redação dada pela Emenda Constitucional no 45, de 2004)



172. Vale ressaltar que o não envio do duodécimo no referido prazo ofende ao princípio da separação dos poderes e constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, consoante art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional no 25/2000, *in verbis*:

**Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

**§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:**

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

**II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês;** ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (...) (grifou-se)

173. Por outro lado, cumpre salientar que a Constituição Federal também deve ser interpretada em consonância com a realidade social que pretende regulamentar, tendo em vista que existe uma relação necessária entre a norma e a realidade. Nesse sentido esclarece Pedro Lenza<sup>8</sup>:

análise da norma constitucional não se fixa na literalidade da norma, mas parte da realidade social e dos valores subjacentes do texto da Constituição. Assim, a Constituição deve ser interpretada como algo dinâmico e que se renova constantemente, no compasso das modificações da vida em sociedade.

174. Ademais, deve-se ponderar que, na eventual hipótese do dia 20 de cada mês recair em um feriado ou final de semana, logicamente este prazo deve prorrogar até o primeiro dia útil subsequente.

175. No caso em apreço, muito embora o repasse não tenha sido realizado até o dia 20 dos meses de abril e novembro de 2019, observa-se que o atraso ocorreu em razão do dia 20/04/2019 ter caído num sábado e do dia 20/11/2019 ter sido feriado estadual da Consciência Negra. Assim, considerando que os repasses ocorreram nos próximos dias úteis subsequentes, qual sejam, dia 22/04/2019 (segunda feira) e dia 21/11/2019 (quinta

---

<sup>8</sup>LENZA, Direito constitucional sistematizado. 16. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 169-170.



feira) e que foram realizados no mês de referência, são fatores atenuantes que devem ser considerados no presente exame.

176. Portanto, mantenho a irregularidade tão somente para recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo para que efetue o repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme determina o art. 168, da Constituição Federal.

177. No que tange à irregularidade referente à indisponibilidade financeira por fonte para cobertura dos restos a pagar inscritos, comprometendo o equilíbrio das contas públicas (**DB99 - subitem 5.1**), mantenho-a pelas seguintes razões.

178. Consta no Relatório Técnico Preliminar, demonstrativo do indicador de disponibilidade financeira do município por fonte de recursos, que evidenciou deficit financeiro nas fontes de recursos 00, 01 e 02, no valor total de R\$ 3.602.018,32 (três milhões, seiscentos e dois mil, dezoito reais e trinta e dois centavos), conforme demonstra tabela abaixo:

Tabela 10– Indisponibilidade por fontes de recursos

| Fontes  | (In)Disponibilidade Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados | RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício | Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) |
|---|---|---|--|
| 00 - Recursos Ordinários/não vinculados                             | -R\$ 2.310.144,49   | R\$ 150.738,25                                      | -R\$ 2.460.882,74  |
| 01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação | -R\$ 123.508,64   | R\$ 5.013,71  | -R\$ 128.522,35  |
| 02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde    | -R\$ 998.436,51   | R\$ 14.176,72                                       | -R\$ 1.012.613,23  |
| <b>Total</b>  |   |   | <b>-R\$ 3.602.018,32</b>   |

Fonte: Relatório Técnico (fl. 90 – Doc. nº 180028/2020)

179. Observa-se que o resultado do quociente de disponibilidade financeira por fontes de recursos demonstrou a indisponibilidade de caixa líquida para o pagamento de restos a pagar inscritos nas fontes 00, 01 e 02.



180. A defesa alegou, em suma, que tiveram uma queda na arrecadação própria desde o fechamento de um frigorífico na cidade, acarretando dificuldades financeiras para honrar com os compromissos (fls. 42/43 - Doc. nº 214456/2020).

181. Reconheceu que realmente houve indisponibilidade financeira por fontes de recursos, contudo ponderou que houve um alto índice de aplicação dos recursos com saúde, educação e assistência social, e que estão buscando contornar esta situação, honrando todos os compromissos, em especial os empenhos a pagar dos exercícios anteriores.

182. A Unidade de Instrução manifestou pela permanência da irregularidade, pois as justificativas apresentadas não excluíam o fato de que houve indisponibilidade financeira que compromettesse o equilíbrio financeiro do municipal.

183. Nas alegações finais a defesa ratificou as argumentações iniciais e acrescentou que no exercício de 2020 a situação do município até novembro encontra-se superavitária no valor de R\$ 821.292,40 (oitocentos e vinte e um mil, duzentos e noventa e dois reais e quarenta centavos) (fls. 21/22 - Doc. nº 274120/2020).

184. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade com expedição de recomendação.

185. A inscrição de despesas em restos a pagar, em qualquer exercício financeiro, depende da existência de disponibilidade de caixa que a comporte, nos termos do artigo 55, III, "b", itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 55. O relatório conterá: (...)  
III - demonstrativos, no último quadrimestre:  
(...)  
b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:  
1) liquidadas;  
2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;



- 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
- 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; (grifo nosso)

186. O mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária. O código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário, porquanto, na receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Já para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados, especialmente a natureza da despesa, o programa e objeto (elemento/subelemento) da despesa pública, conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional.

187. O controle por fonte/destinação de recursos contribui para o atendimento do parágrafo único, do art. 8º e art. 50, ambos da LRF, que dispõe sobre a vinculação de recursos e a sua aplicação para os fins a que foram previstos, vejamos:

**Art. 8º (...)**

**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; (...)

188. Nesse sentido, este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que a inscrição em restos a pagar de despesas contraídas no exercício deve ser suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos, conforme se depreende do seguinte julgado extraído do Boletim de Jurisprudência edição consolidada fev. 2014 a jun. 2019:

**14.5) planejamento. Equilíbrio fiscal. inscrição em restos a pagar. necessidade de existência de saldo em disponibilidade de caixa.**



O ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas (art. 1º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal), mediante limitação de empenho e de movimentação financeira, caso necessárias, segundo os critérios fixados em lei de diretrizes orçamentárias, de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de recursos. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 83/2017- TP. Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017. processo nº 8.238-4/2016).

189. No presente caso, verifica-se que a Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos não possuía, ao final do exercício de 2019, recursos disponíveis para suportar os restos a pagar inscritos nas fontes 00, 01 e 02, no valor total de R\$ 3.602.018,32 (três milhões, seiscentos e dois mil, dezoito reais e trinta e dois centavos), conforme se depreende da tabela abaixo:

**Tabela 11 – Indisponibilidade financeira para o pagamento de restos a pagar por fontes de recursos**

| Fontes       | Disponibilidade Bruta | RP Liquidados e não pagos de 2019 e de Exercícios anteriores | (in)Disponibilidade Caixa líquida antes da inscrição dos RP não processados | Restos a pagar empenhados e não liquidados do Exercício | Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a inscrição em restos a Pagar não Processados do Exercício ) |
|--------------|-----------------------|--|---|---|---|
| 00           | R\$ 386.093,70        | R\$ 2.659.992,65   | -R\$ 2.310.144,49   | R\$ 150.738,25  | -R\$ 2.460.882,74   |
| 01           | R\$ 99.909,38         | R\$ 223.418,02   | -R\$ 123.508,64   | R\$ 5.013,71  | -R\$ 128.522,35   |
| 02           | R\$ 52.112,60         | R\$ 1.050.549,11   | -R\$ 998.436,51   | R\$ 14.176,72   | -R\$ 1.012.613,23   |
| <b>Total</b> |                       |  |   |   | <b>-R\$ 3.602.018,32</b>  |

Fonte: Tabela elaborada pelo Relator com base no quadro 5.2 ( fl. 81 – Doc. nº 173542/2020)

190. É dever do gestor efetuar o acompanhamento contínuo da execução orçamentária, adotando as providências tais como o remanejamento de recursos entre fontes e o cancelamento de restos a pagar não processados.

191. A disponibilidade global, por si só, não pode ser levada em conta para sanar os saldos deficitários nas referidas fontes de recursos, pois o mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária, consoante orienta o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.



192. O deficit financeiro, seja ele global ou por fontes de recursos, evidencia falta de planejamento, pois a apropriação de obrigações (passivos financeiros) em montante superior ao saldo dos ativos financeiros caracteriza vinculação acima do saldo máximo disponível, podendo gerar no longo prazo indisponibilidade de caixa por fonte de recursos.

193. Desse modo é importante que a Administração se atente à necessidade de disponibilidade financeira suficiente para quitar os restos a pagar, especialmente pelo fato de que a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, a exigir ações durante todo o exercício financeiro, bem como realize a inscrição de restos a pagar observando a disponibilidade financeira do Município e conforme as condições legais impostas pela LRF, de modo a evitar o desequilíbrio das contas públicas.

194. Ademais, em consulta ao sistema Aplic (Informes mensais/Contabilidade/Movimentação das Fontes - Destinação de Recursos) constata-se que a indisponibilidade financeira nas fontes 00, 01 e 02, restou configurada, não se atingindo o equilíbrio necessário das disponibilidades financeiras no exercício de 2019.

195. Diante do exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho o apontamento com recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo para que adote as providencias necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto a destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

196. Quanto à elaboração da Lei Orçamentária Anual com valores incompatíveis com o anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias em desacordo com o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (**FB 13 - subitem 7.1**), mantenho-a pelos seguintes fundamentos.



197. Consta no Relatório Técnico Preliminar (fl. 14 - Doc. n° 180028/2020), que a programação financeira constante na Lei Orçamentária Anual (LOA/2019) é divergente da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 12: Compatibilidade entre a programação da LOA e as metas da LDO**

| <b>Especificação</b>             | <b>LDO</b>    | <b>LOA</b>    | <b>Diferença</b> |
|----------------------------------|---------------|---------------|------------------|
| Receita Total (I)                | 49.256.989,00 | 50.565.500,00 | -1.308.511,00    |
| Receitas Financeiras (II)        | 433.000,00    | 41.500,00     | 391.500,00       |
| Receitas Primárias (III)= (I-II) | 48.823.989,00 | 50.524.000,00 | -1.700.011,00    |
|                                  |               |               |                  |
| Despesa Total (IV)               | 49.256.989,00 | 52.600.000,00 | -3.343.011,00    |
| Despesas Financeira(V)           | 175.000,00    | 339.000,00    | -164.000,00      |
| Despesas Primária (VI)= (IV - V) | 49.081.989,00 | 52.261.000,00 | -3.179.011,00    |
|                                  |               |               |                  |
| Resultado Primário = (III - VI)  | -258.000,00   | -1.737.000,00 | 1.479.000,00     |

Fonte: Relatório Técnico de Acompanhamento Simultâneo (fl. 8 – Doc. n°144310/2020)

198. O gestor em suma justificou que por algum lapso não foi ajustado o resultado primário da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2019 de acordo com a aprovação do orçamento para 2019, mas que compromete-se a ficar mais atento nas próximas elaborações das peças de planejamento (fls. 45/47 – Doc. n° 214456/2020).

199. Acrescentou que a compatibilidade não afetou a execução do exercício de 2019, pois alcançou a meta prevista, vez que o resultado primário de acordo com o valor orçado na Lei Orçamentária Anual (LOA/2019) totalizou o valor de R\$ 297.000,00 (duzentos e noventa e sete mil reais) e a meta alcançada no final do exercício financeiro foi de R\$ 2.655.583,72 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e três reais e setenta e dois centavos).

200. A Unidade de Instrução, após analisar a defesa apresentada, manteve o apontamento, vez que a incompatibilidade na elaboração das peças orçamentárias restaram configuradas (Doc. n° 264524/2020).



201. Na alegações finais a defesa repetiu as justificativas anteriores e acrescentou que na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA/2019), encaminhou projeto de lei para o legislativo para alterar o anexo de metas e ações da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2019, ajustando a compatibilidade, contudo ficou pendente a inclusão dos demais anexos de metas e riscos fiscais (fls. 23/24 – Doc. nº 274120/2020).

202. O Ministério Público de Contas acompanhou a Unidade de Instrução na manutenção da irregularidade, com expedição de recomendação.

203. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da Administração Pública pelo período de um ano e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal c/c art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

I - O plano plurianual;

II - As diretrizes orçamentárias;

III - Os orçamentos anuais.

§ 1º ...

**§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.**

(grifei)

204. Integra o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

...

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.



205. É por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias que o Governo define as metas fiscais a serem atingidas e os riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas, assumindo o compromisso de equilibrar as contas e manter a dívida pública sob controle.

206. Com relação às metas fiscais, o Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>9</sup> – MDF (8ª Edição) elaborado e disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, na página 56, estabelece que:

Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira. (Grifei)

207. O projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser elaborado de forma compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e dispõe, exclusivamente, sobre a previsão das receitas e fixação das despesas para o exercício financeiro seguinte à sua edição (art. 165, CF).

208. Além disso, deve conter em anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, consoante art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:**

I - Conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; (grifei).

209. Sendo assim, como as leis orçamentárias devem ser compatíveis entre si, as receitas e despesas, assim como o resultado primário e nominal estimados na Lei Orçamentária Anual - LOA devem ser os mesmos definidos na Lei de Diretrizes



Orçamentaria – LDO, havendo diferenças entre eles, deve haver previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentaria – LDO sobre a probabilidade da ocorrência, em que momento serão apresentadas as novas metas e quais fatores justificam as novas proposições.

210. No presente caso, verifica-se que não houve previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentaria – LDO quanto à alteração das metas fiscais, de modo que os valores a serem confrontados devem ser os mesmos, ou seja, o total receitas e despesas contempladas na Lei Orçamentária Anual - LOA devem respeitar as metas de resultado primário e de resultado nominal estabelecidas na LDO.

211. No entanto, verifica-se que os valores de receitas e despesas estimados na Lei de Diretrizes Orçamentaria – LDO são diferentes do que foi orçado na Lei Orçamentária Anual – LOA.

212. Saliento que embora seja justificável que os valores de receita e despesa sejam diferentes, por conta de que a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentaria – LDO é realizada com meses de antecedência da proposta de Lei Orçamentária Anual – LOA, essas diferenças devem ser ajustadas de forma a compatibilizar e respeitar o valor da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentaria – LDO, objetivando evitar a ocorrência de desequilíbrios fiscais.

213. Sendo assim, não restam dúvidas de que a Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos não observou as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal.

214. Portanto, em consonância com o Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade com recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo para que observe o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



215. No que concerne à irregularidade relativa à não inclusão da memória e metodologia de cálculo no Anexo das Metas Fiscais, contrariando o art. 4, 2º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal (**FB99 – subitem 8.1**), afasto-a pelos fundamentos a seguir.

216. Consta nos autos, que a Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos sancionou a Lei de Diretrizes Orçamentárias sem contemplar a metodologia de cálculo do Anexo das Metas Fiscais, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal (fl. 11 – Doc. nº 180028/2020).

217. A defesa alegou que na época os anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias foram ajustados, contudo não se atentaram em marcar no software a opção de demonstrar a memória e metodologia de cálculo nos anexos. Aduziram ainda que provavelmente não foram enviados os anexos atualizados na carga do Aplic, mas que os mesmo foram publicados no site da Prefeitura (fl. 48 – Doc. nº 214456/2020).

218. A Unidade de Instrução, após analisar a defesa apresentada, manteve a irregularidade, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO do exercício de 2019 não apresentou informação adicional que demonstrasse quais estimativas foram consideradas para a projeção das receitas e despesas, memórias de cálculos, ou outras informações que visem esclarecer a forma de obtenção dos valores relativos a receitas, despesas, resultado primário e nominal e montante da dívida pública.

219. Nas alegações finais, o gestor apenas reafirmou que o relatório de metodologia de cálculo foi publicado no Portal Transparência do Município (fl. 25 – Doc. nº 2744120/2020).

220. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade.

221. Conforme mencionado na irregularidade anterior, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da Administração Pública pelo período



de um ano e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal c/c art. 5º, da LRF.

222. Ademais, integra o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

223. O Anexo de Metas Fiscais deve ser elaborado seguindo as diretrizes do Manual dos Demonstrativos Fiscais válido para o exercício de 2019, contendo a memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos e evidenciam a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

224. No caso dos autos, em consulta ao anexo de Metas Fiscais constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhada pela defesa, verifica-se que não consta a memória e metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos bem como a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, o que caracteriza inobservância ao artigo 4º, § 2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

225. Contudo, em consulta ao Portal Transparência da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos<sup>10</sup>, verifiquei que consta o demonstrativo da memória de cálculo no anexo das metas fiscais, conforme print a seguir:

<sup>10</sup> <http://acesso.saojosedosquatromarcos.mt.gov.br:8079/Transparencia/>



PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO JOSE DOS QUATRO MARCOS - MT  
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS  
ANEXO DE METAS FISCAIS  
METAS ANUAIS  
2019

Lei: 1741, Data: 14/11/2019

AMF - Demonstrativo 1 (LRF, art. 4º, § 1º)

RS 1.

| ESPECIFICAÇÃO | 2019             |               |                   |                   | 2020             |               |                   |                   | 2021             |               |                   |               |
|---------------|------------------|---------------|-------------------|-------------------|------------------|---------------|-------------------|-------------------|------------------|---------------|-------------------|---------------|
|               | VI. Corrente (a) | VI. Constante | % PIB (a/PIB)x100 | % RCL (a/RCL)x100 | VI. Corrente (b) | VI. Constante | % PIB (b/PIB)x100 | % RCL (b/RCL)x100 | VI. Corrente (c) | VI. Constante | % PIB (c/PIB)x100 | % RCL (c/RCL) |

Logo, projetamos um prudente crescimento para as Transferências para Saúde, com constatação análoga nos grupos das Transferências para Educação e Assistência Social.

Quanto grupo de outras transferências, formado por FETHAB, FEX, Iluminação Pública e outras receitas correntes, percebemos uma crescente arrecadação, levando, deste modo, a projetarmos uma crescente arrecadação neste grupo.

Já o grupo receitas formado por receitas de capital verificamos um valor crescente desde 2014, no entanto, não podemos considerar como regra, uma vez que tal valor depende, em sua maior parte, de emendas parlamentares. Por fim, temos as receitas previdenciárias, onde verificamos um valor crescente nos últimos anos, valor este oriundo de aumento de salários, e maior contratação e efetivação de pessoal. Logo, foi mantida a tendência de crescimento da mesma.

Para finalizar, fizemos o levantamento da dívida pública, onde verificou-se a existência de parcelamentos junto ao DAE, junto a Caixa Econômica Federal e junto a Previqum, onde foram amortizados, no exercício de 2016, o valor de R\$ 46.919,00, valor este mantido como projeção para os demais exercícios.

Finalizando, ressaltamos que os valores das metas projetadas para os anos de 2018 a 2020 são compatíveis com os resultados obtidos nos anos anteriores, constatando-se um esforço crescente de arrecadação fiscal, aliado a uma perspectiva de crescimento econômico mensurado pela variação do PIB de Mato Grosso, bem como na projeção de incrementos dos níveis dos preços, que eleva a arrecadação municipal.

Logo, concluímos que as Metas Anuais para o triênio 2018 – 2020, foram elaboradas observando-se os critérios de pagamento definidos; os instrumentos contratuais, tais como data de vencimento, sistema de amortização, encargos e outros encargos; os limites de comprometimento da receita líquida real e indicadores econômicos, conforme expectativa do BACEN.

| Cenário Macroeconômico/Metodologia de Cálculo                 | 2019                 | 2020                 | 2021                 |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Inflação Média (% anual) projetada com base em índice oficial | 4,50                 | 4,50                 | 4,50                 |
| Projeção do PIB do Estado - R\$ milhões                       | 6.602.851.709.863,00 | 6.787.731.557.739,00 | 6.957.424.846.682,00 |
| Receita Corrente Líquida (RCL)                                | 42.180.869,00        | 62.000.000,00        | 63.860.000,00        |

226. Diante disso, embora a memória de cálculo não conste no anexo de metas fiscais encaminhado por meio do sistema Aplic, não podemos menosprezar o fato de que houve a apresentação da memória e da metodologia de cálculo no anexo de meta fiscal que foi publicado para a população, não configurando assim, a presente irregularidade.

227. Posto isso, em que pese a afastamento do achado, entendo prudente recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo para que inclua no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO as metas fiscais anuais, instruída com a memória e a metodologia de cálculos, conforme dispõe o art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

228. Oportuno registrar que, em sede de Contas Anuais de Governo, as recomendações ao Chefe do Poder Executivo visam o aperfeiçoamento da gestão pública, razão pela qual acolho a recomendação sugerida pela Unidade de Instrução (fl. 58 – Doc. nº 264524/2020). Assim, considerando a natureza opinativa do parecer prévio, necessário que seja dada ciência das respectivas recomendações ao Poder Legislativo, para fins de subsidiar seu julgamento político.



229. Da análise global das Contas Anuais de Governo de São José dos Quatro Marcos, concluo que merecem Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pois a execução orçamentária foi superavitária e, ainda, houve superavit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2019.

### III - DISPOSITIVO DO VOTO

230 Pelo exposto, NÃO ACOLHO o Parecer Ministerial e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I da Constituição Estadual, 1º, I e 26 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º da Resolução Normativa nº 14/2007 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo, do exercício de 2019, da **Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos**, de responsabilidade do Prefeito, **Sr. Ronaldo Floreano dos Santos**, tendo como contadora a Sra. Marluce Rejane de Azevedo Chialle (CRC-MT 016946/O), visto que foram cumpridos os dispositivos constitucionais relativos à aplicação anual em saúde e ensino, bem como os exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

**Voto**, ainda:

**a) recomendar** ao atual Chefe do Poder Executivo para que:

**I)** adote imediatamente as providências elencadas no artigo 22, da LRF;

**II)** encaminhe corretamente todas informações no sistema Aplic;

**III)** atente a mudança da metodologia do cálculo para verificação da aplicação constitucional dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino introduzida pela Resolução de Consulta nº 16/2018;

**IV)** realize a separação criteriosa dos orçamentos nas próximas Leis Orçamentárias, conforme determina o art. 165, parágrafo 5º, II da Constituição Federal;

**V)** efetue o repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, conforme determina o art. 168, da Constituição Federal;

**VI)** adote as providencias necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto a destinação e



vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 1º e 8º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF);

**VII)** observe o resultado primário projetado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**VIII)** inclua no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO as metas fiscais anuais, instruída com a memória e metodologia de cálculos, conforme dispõe o art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**IX)** na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2020, em conjunto com o Poder Legislativo, reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15%;

**X)** implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.

**b)** determinar à Secretaria de Controle Externo de Previdência para que instaure Tomada de Contas Ordinária, com a finalidade de apurar os fatos, identificar os responsáveis e apurar o montante devido de juros e multas provenientes do pagamento em atraso das contribuições previdenciárias no valor de R\$ 94.662,54 (noventa e quatro mil, seiscentos e sessenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), bem como os juros e multas pelo pagamento em atraso das Parcelas nº 169-176, 179 e 180 do Acordo de Parcelamento nº 43/2004;

**c)** recomendar à Secretaria de Controle Externo competente para que inclua no Plano Anual de Fiscalização – PAF, do exercício de 2021/2022, auditoria de conformidade dos contratos de assessoria e consultoria contábil, tributária, jurídica e de engenharia celebrados pela Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos, especialmente nos Contratos nº 28/2019, nº 048/2018, nº 039/2017, nº 053/2018, nº 045/2017, nº 033/2018 e nº 037/2019, a fim de examinar a efetiva prestação dos serviços e os resultados obtidos, bem como apurar se essas contratações estão sendo utilizadas para burlar a contratação de servidores efetivos por meio de concurso público;



**d)** determinar o encaminhamento de cópia dos autos para o Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso – CRC/MT a fim de apurar possível exercício irregular da profissão contábil pela empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda.;

**e)** determinar o encaminhamento de cópia dos autos a Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de Mato Grosso– OAB/MT, para apurar possível exercício irregular da profissão ou exercício ilegal de atribuições de outras categorias profissionais pelo Sr. Mauro Augusto Laurindo da Silva por meio da empresa Fama Serviços Administrativos Ltda.

Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, §3º da Resolução Normativa nº 14/2007).

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 08 de fevereiro de 2021.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

<sup>1</sup> 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. mif