



PROCESSO N.º	:	17.272-3/2017
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE GLÓRIA D'OESTE
CNPJ	:	37.464.955/0001-00
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL - EXERCÍCIO DE 2017
ORDENADOR DE DESPESAS	:	PAULO REMÉDIO
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RAZÕES DO VOTO

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

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

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

105. Diante das irregularidades mantidas na conclusão da equipe técnica sobre as contas apresentadas pela Prefeitura Municipal Glória D'Oeste, entendo necessária a análise, em apartado, dos apontamentos que não foram sanados.

Responsável: Paulo Remédio

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

1.1) Realização de audiência pública de apresentação das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre de 2017, fora do prazo estabelecido no artigo 9º, § 4º da LRF.

POSIÇÃO DESTE RELATOR



106. Insta salientar que o art. 9º, § 4º, da LRF¹ **impõe** a obrigatoriedade de o gestor demonstrar a avaliação do cumprimento das metas, em audiência pública, a cada quadrimestre do exercício.

107. Além disso, o Boletim de Jurisprudência do TCE-MT, em edição consolidada, apresenta o mesmo entendimento, vejamos:

Transparência. Metas fiscais. Necessidade de realização de audiências públicas quadrimestrais. Divulgação de relatórios e demonstrativos – art. 63, LRF. 1. A realização de audiências públicas quadrimestrais, pelo Poder Executivo, para demonstrar a avaliação do cumprimento de metas fiscais, conforme dispõe o art. 9º, § 4º, da LRF, deve ocorrer independentemente da opção pelo prazo semestral facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes para a divulgação dos relatórios e demonstrativos previstos no art. 63 dessa mesma Lei. 2. A divulgação dos relatórios e demonstrativos requeridos pelo art. 63 da LRF, além da publicação na imprensa oficial, deve ocorrer, também, por meio de comunicação mais ampla, a exemplo de sites eletrônicos, murais, etc. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Parecer Prévio nº 43/2017-TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.418-2/2016).

Transparência. Metas fiscais. Necessidade de realização de audiências públicas quadrimestrais. Divulgação de relatórios e demonstrativos (art. 63, LRF). 1. A realização de audiências públicas quadrimestrais, pelo Poder Executivo, para demonstrar a avaliação do cumprimento de metas fiscais, conforme dispõe o art. 9º, § 4º, da LRF, deve ocorrer independentemente da opção pelo prazo semestral facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes para a divulgação dos relatórios e demonstrativos previstos no art. 63 dessa mesma Lei. 2. A divulgação dos relatórios e demonstrativos requeridos pelo art. 63 da LRF deve ser entendida como uma publicação mais ampla, que alcance não só a imprensa oficial, e que não tem relação com audiências de avaliação das metas fiscais. (Contas Data de processamento: 31/08/2018 Página 3 de 5 Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Parecer Prévio nº 100/2017-TP. Julgado em 30/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 19/12/2017. **Processo nº 8.409-3/2016**).

Transparência. Peças de planejamento e orçamento. Elaboração e discussão. Avaliação de metas fiscais. Audiências públicas. 1. O Poder Executivo deve realizar audiências públicas durante as etapas de elaboração e de discussão dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, de forma a assegurar a transparência da gestão fiscal e oportunizar a participação popular na definição das políticas públicas e o exercício do controle social,

¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

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



independentemente de outras audiências que podem ser realizadas pelo Poder Legislativo após o recebimento desses projetos. 2. A demonstração da avaliação do cumprimento das metas fiscais deve ser realizada quadrimestralmente em audiência pública, nos termos do que dispõe o art. 9º, § 4º, da LRF. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes. Parecer Prévio nº 65/2017-TP. Julgado em 14/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 30/11/2017. Processo nº 25.899-7/2015).

Prestação de contas. LRF. Audiências públicas quadrimestrais. Comprovação de realização. A comprovação, pelo Poder Executivo municipal, da realização de audiências públicas quadrimestrais, nas quais se demonstra e avalia o cumprimento das metas fiscais, nos termos do art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deve ser feita por meio das respectivas atas das sessões realizadas.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Parecer Prévio nº 56/2015-TP. Julgado em 18/08/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 08/09/2015. Processo nº 3.582-3/2014).

108. Acerca deste item, é cediço que, por intermédio da transparência, ocorre o incentivo à efetivação ao exercício da cidadania, uma vez que a participação dos cidadãos no acompanhamento e controle da aplicação das verbas públicas oportuniza significativos resultados quanto à destinação legal dos bens e rendas.

109. Nesse sentido, algumas práticas de transparência foram estipuladas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), **destacando-se o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias, apresentação dos resultados fiscais obtidos pela administração**, de modo a proporcionar a compreensão desses elementos pela sociedade, razão pela qual eles devem ser transmitidos em linguagem simples, de forma clara e objetiva.

110. Com efeito, **as audiências públicas permitem que a sociedade influencie na elaboração dos planos de governo, por isso, são extremamente relevantes para a fiscalização e equilíbrio na aplicação dos recursos públicos.**

111. Em relação à impropriedade ora analisada, observo que as metas fiscais de cada quadrimestre devem ser avaliadas em audiências públicas na Câmara Municipal, de acordo com os arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

112. Destaca-se que o artigo 9º, § 4º, da LRF, determina:



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

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

113. Aqui, verifico que o gestor responsável pelo apontamento informou que as audiências públicas foram realizadas e publicadas no *site* da prefeitura. Para comprovar o alegado, encaminhou cópia das atas e publicações das audiências públicas.

114. Esse fato foi evidenciado pela equipe técnica, que constatou a realização das audiências públicas para avaliação das metas fiscais.

115. Segundo a Secex, a primeira ata de audiência pública, datada de 31/5/2017, refere-se ao primeiro quadrimestre desse ano; a segunda, datada de 30/9/2017, é relativa ao 2º quadrimestre; por fim, a terceira tem como data o dia 11/5/2018 e trata do 3º quadrimestre de 2017.

116. Ocorre que as alegações trazidas pela defesa comprovam que, no exercício de 2017, a audiência pública do 3º quadrimestre de 2017, que deveria ser realizada até o dia 28/2/2018, só ocorreu em 9/5/2018, ou seja, **70 (setenta) dias após a expiração do prazo para realizá-la**, fato que **impede** o saneamento da irregularidade em análise.

117. Nesse sentido, segue o posicionamento do eminente Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira no Processo n.º 173177/2017, que, no voto de sua relatoria, posicionou-se pela configuração parcial de irregularidade semelhante (DB08), referente ao atraso da realização de audiência pública, nos seguintes termos:

Dessa forma, não coaduno com os entendimentos técnicos e ministerial e me posiciono pela configuração parcial em relação ao achado item 1.1 da irregularidade DB08, descrita no item 1.1 do Relatório Técnico, uma vez que a audiência pública referente à avaliação das metas fiscais do 1º quadrimestre foi realizada com atraso de 22 dias.²

² Documento Digital n.º 198702/2018.



118. Destaco que, naquele caso, a audiência foi realizada com 22 (vinte e dois dias) dias de atraso, já no Município de Glória D'Oeste, como mencionado, o atraso foi ainda maior, de 70 (setenta) dias.

119. Assim, diante do atraso na realização da audiência pública do 3º quadrimestre de 2017 para apresentação dos resultados fiscais obtidos pela administração municipal, **mantenho a irregularidade em análise (DB08)** e entendo pela necessidade de **recomendar ao Poder Executivo que realize**, anualmente, as Audiências Públicas para apresentação dos resultados fiscais obtidos pela administração municipal, dentro do prazo legal, dando cumprimento ao disposto nos arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

120. Além disso, recomendo que **inclua**, no início de cada exercício financeiro, no Portal da Transparência, um calendário anual de Audiências Públicas, visando ao fiel cumprimento da legislação e da garantia da função de controle e acompanhamento das Audiências Públicas, disponibilizando os materiais apresentados, bem como **amplie** a divulgação da realização dessas Audiências.

Responsável: Paulo Remédio

2) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

2.1) Abertura de R\$ 39.309,40 em créditos adicionais por Superávit Financeiro do exercício de 2016 com recursos inexistentes.

POSIÇÃO DESTE RELATOR

121. A conduta do gestor decorreu da autorização para a abertura de R\$ 39.309,40 (trinta e nove mil e trezentos e nove reais e quarenta centavos) em créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos oriundos de superávits financeiros de 2016 (R\$ 240.549,49) inexistentes na fonte 24.

122. Dessa forma, como demonstrado no Anexo 1 do Relatório Técnico (quadro 1.2), houve a abertura de créditos adicionais com a indicação de recursos inexistentes, quando realizada a análise individualizada por fonte de recursos.



123. No quadro abaixo, é possível verificar o detalhamento da situação encontrada:

Fonte	Superávit Financeiro de 2016 (R\$)	Créditos Adicionais por Superávit Financeiro (R\$)	Recursos inexistentes e função da abertura dos créditos adicionais (R\$)
24	-240.549,49	39.309,40	39.309,40
Total do Superávit Financeiro Inexistente		1.376.828,50	R\$ 39.309,40

Fonte: Documento Digital n.º 141205/2018 - Relatório Técnico, fl. 12.

124. Em que pese a alegação da defesa de que os créditos foram abertos erroneamente e o recurso foi devolvido, a abertura desses créditos ficou comprovada.

125. Aqui, cabe salientar que esses fatos contrariam a norma que exige a existência de recursos disponíveis como condição para a abertura de créditos adicionais³. De acordo com o art. 43, § 3º, da Lei n.º 4.320/1964:

Art. 43. A abertura dos créditos **suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.**

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

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

II — os provenientes de excesso de arrecadação;

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

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

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

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

126. Assim, considerando a norma supracitada, desde que haja exposição justificada, o excesso de arrecadação pode ser utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos suplementares e especiais.

³ Constituição da República – **Art. 167.** São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (...).



127. Com efeito, o gestor deve pautar suas decisões com eficiência, moralidade e cautela, sobretudo quando se trata da abertura de créditos adicionais.

128. Dessa forma, o zelo com a utilização do excesso de arrecadação como fonte para abertura de créditos adicionais ao orçamento justifica-se pela incerteza afeta à tendência do exercício, que é impactada por parâmetros exógenos à Administração Pública.

129. Portanto, como já mencionado, a abertura de créditos adicionais sem a devida existência de recursos financeiros para suportá-la contraria dispositivo legal expresso (art. 43 da Lei n.º 4.320/1964).

130. Ora, no decurso da execução orçamentária, o gestor deve observância à legalidade estrita, assim como deve levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CF/88 e pela legislação infraconstitucional, de modo a se prevenirem riscos capazes de ameaçar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF).

131. Assim, é comportamento exigível do gestor médio diligente realizar um acompanhamento efetivo dos ingressos financeiros, com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados mantêm a tendência ao longo do exercício, bem como se as fontes de recursos nas quais foram apurados excessos de arrecadação, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários.

132. Caso contrário, serão necessárias medidas de ajuste e de limitação de despesas que evitem um desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas.

133. Nessa linha, sobre o respeito do dever de legalidade exigido do gestor no trato com a matéria orçamentária e financeira, vale destacar a lição de **Celso Antônio Bandeira de Mello** em sua obra *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*:

No Estado de Direito quer-se o governo das leis e não o governo dos homens, consoante a clássica assertiva proveniente do Direito inglês. Isto significa que é ao Poder Legislativo que assiste o encargo de traçar os objetivos públicos a serem perseguidos e de fixar os meios e os modos pelos quais hão de ser buscados, competindo à Administração, por seus agentes, o mister, o dever de cumprir dócil



e fielmente os ditames legais, segundo os termos estabelecidos em lei. Assim, a atividade administrativa encontra na lei tanto seus fundamentos quanto seus limites.⁴

134. Sob o prisma do equilíbrio econômico e financeiro de um ente público, a abertura de créditos adicionais sem saldo, ou com saldo insuficiente na respectiva fonte, é um ato de caráter temerário que coloca em risco o equilíbrio das contas públicas, e contribui para o descontrole dos gastos. Assim, tal conduta não constitui apenas falha de natureza formal, mas sim grave infração à norma legal.

135. Ademais, para abertura de créditos adicionais com excesso de arrecadação, é necessário que o ordenador de despesas apure e demonstre o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, comprovando a sua existência. Inclusive, esta Corte de Contas posiciona-se nesse sentido, conforme dispõe a Resolução de Consulta n.º 26/2015, deste Tribunal:

Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.

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

2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).

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

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

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

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.



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

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

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

136. Ante o exposto, coaduno com o entendimento externado pela equipe técnica e pelo Ministério Público de Contas e entendo por **manter a irregularidade em análise (FB03)**, descrita no item 2.1, do relatório técnico.

137. Por isso, **recomendo** à Prefeitura de Glória D'Oeste que identifique as fontes com ocorrência real de superávit financeiro e somente proceda à abertura de créditos por excesso de arrecadação ao final de cada quadrimestre mediante a apuração real da ocorrência, evitando projeções superestimadas e a abertura irregular de créditos adicionais, conforme preconizam o art. 167, incisos II e V, da Constituição da República e o art. 43, caput e § 1º, da Lei n.º 4.320/1964, e a Resolução de Consulta n.º 26/2015, **sob pena de emissão de parecer prévio contrário no processo de prestação de contas do exercício 2018, considerando a reincidência na irregularidade.**

138. Desse modo, superada a análise da irregularidade remanescente, passo à análise dos demais aspectos relevantes destas contas de governo.

MONITORAMENTOS

139. Conforme mencionado no relatório destas contas, além da constatação das irregularidades na apreciação dos atos de governo do município, a equipe de auditoria realizou monitoramento das determinações e recomendações dirigidas à gestão do Município de Glória D'Oeste, observando as seguintes posturas do gestor:



Exercício	Nº Processo	Parecer	Data do Parecer	RECOMENDAÇÃO	SITUAÇÃO VERIFICADA
2016	83917/2016	24/2017	05/09/2017	Elabore Planejamento Estratégico com definição de metas, estratégias, iniciativas, projetos e ações que visem aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de educação e saúde, a fim de reverter as avaliações negativas dos resultados dos indicadores que apresentaram piora nas médias nacional e estadual, e, em relação ao próprio desempenho demonstrado em 2015, as quais deverão ser devidamente comprovadas na apreciação das contas de governo do exercício de 2017 do Município.	Recomendação não atendida. Não foi constatada a elaboração deste plano estratégico
2015	9431/2015	14/2016	04/10/2016	Promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas.	Recomendação genérica
2015	9431/2015	14/2016	04/10/2016	Proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2016, especialmente em relação aos seguintes indicadores: 2.1) na educação em especial com relação à Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil; 2.2) na saúde em especial com relação à: Taxa de Detecção de Hanseníase (2014); Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária; Incidência de Tuberculose todas as formas; Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos.	Educação: Em relação ao indicador Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4º Série/5º Ano), o município tem ultrapassado a média nacional. Saúde: Em relação aos indicadores taxa de detecção de hanseníase e incidência de tuberculose todas as formas não há dados comparáveis. Já em relação à razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária a avaliação do município esteve abaixo dos valores alcançados na média nacional também não tendo obtido melhora em relação ao seu próprio indicador, desde 2015. Relativamente ao indicador taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos, no ano de 2017 houve queda, passando de 9,57 em 2015 e 2016 para 4,08, tendo, portanto demonstrado queda na taxa de internações.
2015	9431/2015	14/2016	04/10/2016	Faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices.	Recomendação não atendida. Não foram constatados programas e ações para melhora dos índices.

Fonte: Relatório Técnico (Documento Digital nº 141205/2018, fls. 40-41).

140. Da análise do quadro acima, verifica-se que a gestão **não** cumpriu todas as recomendações constantes nos Pareceres Prévios de n.º 14/2016 e n.º 24/2017, expedidos nos Processos n.º 9431/2015 e n.º 83917/2016, referentes às contas anuais de governo do exercício de 2015 e 2016, respectivamente.

141. Dessa forma, **reitero** as recomendações ao Poder Executivo Municipal para que elabore planejamento estratégico com definição de metas, estratégias, iniciativas, projetos e ações que visem à melhoria e aperfeiçoamento do planejamento e da execução



das políticas públicas na área da saúde e da educação, identificando os fatores que causam os resultados inferiores à média nacional, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018. Para tanto, faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices.

142. Posto isto, passo a analisar o resultado financeiro e orçamentário, bem como a aplicação dos limites constitucionais e infraconstitucionais a seguir expostos.

SUPERÁVIT/DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

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

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

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

A	Receita Líquida Prevista – Exceto intraorçamentária	R\$ 13.924.300,00
B	Receita Líquida Arrecadada – Exceto intraorçamentária	R\$ 14.747.146,83
Resultado	Superávit de arrecadação (B-A)	R\$ 822.846,83
QER	B/A	1,059

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018, fl. 15.

144. O resultado acima demonstra que a receita arrecadada foi maior que a prevista, gerando um superávit orçamentário no montante de **R\$ 822.846,83** (oitocentos e vinte e dois mil e oitocentos e quarenta e seis reais e oitenta e três centavos). Assim, para cada R\$ 1,00 (um real) previsto, foi arrecadado o valor de R\$ 1,05 (um real e cinco centavos).

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CONSOLIDADA



145. Conforme observado pela então Secretaria de Controle Externo (Secex) desta Relatoria, para o exercício de 2017, a receita consolidada total prevista no orçamento (intraorçamentária inclusa), foi de R\$ 14.335.000,00 (quatorze milhões e trezentos e trinta e cinco mil reais), tendo sido arrecadado o montante de R\$ 15.430.579,23 (quinze milhões e quatrocentos e trinta mil e quinhentos e setenta e nove reais e vinte e três centavos), conforme demonstrado no quadro 3.1 do anexo 3:

Origem	Previsão Atualizada (R\$)	Valor Arrecadado (R\$)	% Da Arrecadação s/ Previsão
I - RECEITAS CORRENTES	R\$15.811.400,00	R\$16.479.883,60	104,22%
Receita Tributária	R\$674.700,00	R\$1.459.818,94	216,36%
Receita de Contribuições	R\$479.500,00	R\$586.586,79	122,33%
Receita Patrimonial	R\$81.100,00	R\$189.631,13	233,82%
Receita Agropecuária	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Receita Industrial	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Receita de Serviços	R\$82.000,00	R\$57.426,93	70,03%
Transferências Correntes	R\$14.437.000,00	R\$14.081.317,22	97,53%
Outras Receitas Correntes	R\$57.100,00	R\$105.102,59	184,06%
II - RECEITAS DE CAPITAL	R\$129.900,00	R\$198.372,69	152,71%
Alienação de bens	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Transferência de capital	R\$129.900,00	R\$198.372,69	152,71%
Operação de crédito	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Amortização de empréstimos	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Outras receitas de capital	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
III - RECEITA BRUTA (Exceto Intra)	R\$15.941.300,00	R\$16.678.256,29	104,62%
IV - DEDUÇÕES DA RECEITA	-R\$2.017.000,00	-R\$1.931.109,46	95,74%
Deduções da receita tributária	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Deduções da receita patrimonial	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
Deduções de transferências correntes	-R\$2.017.000,00	-R\$1.931.109,46	95,74%
Deduções de outras receitas correntes	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
IV - RECEITA LÍQUIDA (exceto Intraorçamentária)	R\$13.924.300,00	R\$14.747.146,83	105,90%
V - Receita Corrente Intraorçamentária	R\$410.700,00	R\$683.432,40	166,40%
VI - Receita de Capital Intraorçamentária	R\$0,00	R\$0,00	0,00%
TOTAL GERAL	R\$14.335.000,00	R\$15.430.579,23	107,64%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018, fl.61.

146. Ao examinar a série histórica das receitas orçamentárias do Município (exceto a intraorçamentária) no período de 2013/2017, verifica-se um crescimento na arrecadação, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Origens das Receitas	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas Correntes	R\$9.944.412,59	R\$10.695.373,92	R\$11.720.793,26	R\$14.322.571,84	R\$14.548.774,14



Receita Tributária	R\$348.322,08	R\$989.131,59	R\$859.650,91	R\$871.792,94	R\$1.459.818,94
Receita de Contribuição	R\$69.485,53	R\$63.016,92	R\$48.203,70	R\$298.158,44	R\$586.586,79
Receita Patrimonial	R\$35.606,92	R\$70.965,78	R\$101.397,70	R\$139.800,63	R\$189.631,13
Receita Agropecuária	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Receita Industrial	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Receita de Serviço	R\$77.767,49	R\$37.335,88	R\$51.102,23	R\$160.856,93	R\$57.426,93
Transferências Correntes	R\$10.882.893,15	R\$11.111.902,47	R\$12.333.430,69	R\$14.754.124,91	R\$14.081.317,22
Outras Receitas	R\$31.953,81	R\$72.209,94	R\$56.821,52	R\$63.734,78	R\$105.102,59
Dedução	-R\$1.501.616,39	-R\$1.649.188,66	-R\$1.729.813,49	-R\$1.965.896,79	-R\$1.931.109,46
Receitas de Capital	R\$205.756,46	R\$1.000.016,44	R\$1.243.665,00	R\$404.669,99	R\$198.372,69
Alienação de Bens	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Transferências de Capital	R\$205.756,46	R\$1.000.016,44	R\$1.243.665,00	R\$404.669,99	R\$198.372,69
Operações de Crédito	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Amortização de Empréstimos + Outras Receitas de Capital	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Total das receitas	R\$10.150.169,05	R\$11.695.390,36	R\$12.964.458,26	R\$14.727.241,83	R\$14.747.146,83
Receita Tributária Própria	R\$446.412,95	R\$1.099.223,95	R\$962.331,09	R\$960.826,47	R\$1.542.429,29
% de Receita Tributária Própria	4,39%	9,39%	7,42%	6,52%	10,45%
% Média de RTP	7,64%				

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018, fl. 22.

RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA

147. Outro ponto importante que sobressai do quadro acima diz respeito à relação entre a **receita tributária própria** e o **total de receita arrecadada**. Essa relação, calculada descontando-se a contribuição ao Fundeb, atingiu o percentual de **10,45%** e somou o valor de **R\$ 1.542.429,29** (um milhão e quinhentos e quarenta e dois mil e quatrocentos e vinte e nove reais e vinte e nove centavos).

INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO

148. Com relação aos investimentos na área da educação no município, verifica-se que o valor aplicado foi de **R\$ 3.084.421,59** (três milhões e oitenta e quatro mil e quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e nove centavos), alcançando o percentual de **26,97%**, tendo como base de cálculo o valor de **R\$ 11.433.475,55** (onze milhões e quatrocentos e trinta e três mil e quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos). Portanto, de acordo com a prescrição contida no art. 212 da Constituição Federal, que prevê a destinação de um percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendidos neste patamar os recursos provenientes das transferências.



149. Acerca dos recursos do Fundeb, constatou-se uma arrecadação de **R\$ 1.222.513,73** (um milhão e duzentos e vinte e dois mil e quinhentos e treze reais e setenta e três centavos). Desse montante, foram destinados **R\$ 982.451,25** (novecentos e oitenta e dois mil e quatrocentos e cinquenta e um reais e vinte e cinco centavos) para a remuneração e a valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, o que correspondeu a **80,36%** da receita do fundo.

150. Desse modo, foi assegurada a aplicação do percentual mínimo de 60% em consonância com o art. 60, em seu inciso XII combinado com o inciso I, dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e o art. 22 da Lei n.º 11.494/2007.

151. Abaixo, os quadros com o demonstrativo das aplicações na área da educação e recursos do Fundeb destinados à remuneração e à valorização dos profissionais do magistério desde 2013:

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO (art. 212 CF) - Limite Mínimo fixado 25%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	28,00%	27,19%	25,98%	28,26%	26,97%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018, fl. 24.

HISTÓRICO – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO - Limite Mínimo fixado 60%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	61,22%	64,08%	67,84%	69,58%	80,36%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018, fl. 25.

152. Quanto aos índices das políticas públicas de educação, destaco que os resultados apresentados foram obtidos por meio da avaliação do desempenho de um conjunto de 10 (dez) indicadores de resultados, os quais se encontram inseridos no painel de acompanhamento, análise e controle da atuação do governo municipal nesta área de atuação.

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



INDICADORES	RESULTADOS – AVALIAÇÃO 2017				RESULTADOS – AVALIAÇÃO 2016			Varição 2016/2017
	Média Brasil	Indicador	Escore	OBS.	Indicador	Escore	OBS	%
Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016)	56,12	60,20	1		60,88	1		-1,11%
Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	7,3	0,00	1		0,00	1		0,00%
Taxa de Reprovação - Rede Municipal – 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	13,3	2,50	1		0,00	1		0,00%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	1,2	0,00	1		1,00	1		-100,00%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	4,2	7,60	0		5,50	0		38,18%
Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	15	5,80	1		2,20	1		163,64%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	53,8	100,00	0		100,00	0		0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	50,5	0,00	1		0,00	1		0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	54,74	100,00	0	N/A	100,00	0	N/A	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	51,47	100,00	0	N/A	100,00	0	N/A	0,00%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018, fl. 26.

154. Examinando os escores obtidos pelo município na avaliação das políticas públicas realizadas na área da educação no exercício de 2017, verifica-se o seguinte desempenho em relação à média nacional:

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 6 (SEIS) INDICADORES:**
 - I) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos);
 - II) Taxa de reprovação – rede municipal – até a 4ª série/5º ano;
 - III) Taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF;
 - IV) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF;
 - V) Distorção idade-série - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF; e
 - VI) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª Série/5º ano) inferior à média do Brasil.
- **EM 4 (QUATRO) INDICADORES ANALISADOS O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL:**
 - I) Taxa de abandono – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF;



- II) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º ano) inferior à média do Brasil;
 - III) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º ano) inferior à média do Brasil;
 - IV) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª Série/9º ano) inferior à média do Brasil.
- **COMPARANDO OS ÍNDICES DE 2017 COM OS DO EXERCÍCIO ANTERIOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU MELHORA EM 1 (UM) INDICADOR:**
 - I) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF;
- **EM 4 (QUATRO) INDICADORES O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO PIOR QUE NO EXERCÍCIO ANTERIOR:**
 - I) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos);
 - II) Taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF;
 - III) Taxa de abandono – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF.
 - IV) Distorção idade-série - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF.
- **EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR, O DESEMPENHO DO MUNICÍPIO PERMANECEU INALTERADO EM 5 (CINCO) INDICADORES:**
 - I) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF;
 - II) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º ano) inferior à média do Brasil;
 - III) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª Série/5º ano) inferior à média do Brasil;
 - VI) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º ano) inferior à média do Brasil;
 - V) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8ª Série/9º ano) inferior à média do Brasil.

155. Diante do exposto, fica evidente a necessidade de ações do Poder Executivo Municipal para melhorar o desempenho nesses índices.



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

157. Cumpre, ainda, **determinar** à atual gestão da Prefeitura de Glória D'Oeste que encaminhe o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da Educação no prazo de **60 (sessenta) dias**.

INVESTIMENTOS NA SAÚDE

158. Com relação aos investimentos na área da saúde no município, verifica-se um aumento na aplicação de recursos. Enquanto no exercício de 2016 a gestão aplicou nesta área **15,43%** da receita vinculada, em 2017, o percentual aplicado foi de **18,62%**, o que corresponde a **R\$ 2.129.986,16** (dois milhões e cento e vinte e nove mil e novecentos e oitenta e seis reais e dezesseis centavos), tomando como base de cálculo o valor de **R\$ 11.433.475,55** (quarenta e nove milhões e quatrocentos e trinta e sete mil e oitocentos e setenta e oito reais e trinta e cinco centavos).

159. Logo, foi assegurado o cumprimento do percentual mínimo de 15% dos recursos oriundos da arrecadação dos impostos, inclusive provenientes de transferências, na forma prevista nos arts. 156, 158 e 159 da Constituição Federal e no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/2012.

160. Abaixo, segue o quadro com o demonstrativo das aplicações na área da saúde desde 2013.

HISTÓRICO - APLICAÇÃO NA SAÚDE - Limite Mínimo Fixado 15%					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Aplicado - %	16,83%	15,38%	18,71%	15,43%	18,62%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018, fl. 29.



161. Ainda quanto à saúde municipal, com base nos indicadores do exercício de 2017, o município apresentou os seguintes resultados em relação à média Brasil:

INDICADORES	RESULTADOS – AVALIAÇÃO 2017				RESULTADOS – AVALIAÇÃO 2016			Varição 2016/2017
	Média Brasil	Indicador	Escore	OBS.	Indicador	Escore	OBS	%
Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015)	6,69	0	1		0	1		0,00%
Taxa de Mortalidade Infantil (2015)	12,43	0	1		0	1		0,00%
Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal (2015)	66,49	66,67	0,5		65,52	1		1,76%
Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2016)	17,6	4,08	1		9,57	1		-57,37%
Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-Vascular (2015)	49,16	6,7	1		65,64	0		-89,79%
Taxa de Detecção de Hanseníase (2016) *	1,22	6,7	0		9,92	0		-32,46%
Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 56 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016)	0,4	0,03	0		0,2	0		-85,00%
Taxa de Incidência de Dengue (2016)	728,01	0	1		33,08	1		-100,00%
Incidência de Tuberculose todas as formas (2016) *	32,46	0	1		33,08	0		-100,00%
Cobertura – Imunizações: Pentavalente (2016)	89,26	96,55	1		79,41	0		21,58%

Fonte: Relatório Técnico - Documento Digital n.º 141205/2018 fls. 30-31.

* Em relação a esses indicadores, insta salientar que, conforme a orientação técnica emitida pela Secretaria de Estado de Saúde (Anexo do Relatório Técnico – n.º: 141205/2018), a equipe de auditoria desconsiderou a “Taxa de detecção de hanseníase” e “incidência de tuberculose todas as formas” na análise de desempenho.

Essa orientação para desconsiderar o indicador se deve ao fato de que a atividade primordial para o controle de doenças como a hanseníase e a tuberculose é justamente a detecção precoce para a cura o mais breve possível. Assim, a elevada taxa de detecção nesse indicador não representa um desempenho ruim do município, mas sim um trabalho para a erradicação dessas doenças.

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

- **O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ACIMA DA MÉDIA NACIONAL EM 6 (SEIS) INDICADORES:**

I) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce;

II) Taxa de Mortalidade Infantil;

III) Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos; e

IV) Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular;

V) Taxa de incidência de dengue; e

VI) Cobertura – imunizações pentavalente.

- **EM 1 (UM) INDICADOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO NA MÉDIA NACIONAL:**

I) Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-Natal.



- **EM 1 (UM) INDICADOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL:**
 - I) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária.

- **COMPARANDO OS ÍNDICES DE 2017 COM OS DO EXERCÍCIO ANTERIOR, O MUNICÍPIO APRESENTOU MELHORA EM 5 (CINCO) INDICADORES:**
 - I) Taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos;
 - II) Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular;
 - III) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária;
 - IV) Taxa de incidência de dengue; e
 - V) Cobertura – imunizações pentavalente.

- **EM 2 (DOIS) INDICADORES, O MUNICÍPIO MANTEVE O DESEMPENHO EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR:**
 - I) Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce; e
 - II) Taxa de Mortalidade Infantil.

- **EM NENHUM INDICADOR O MUNICÍPIO APRESENTOU DESEMPENHO PIOR DO QUE NO EXERCÍCIO ANTERIOR.**

163. Apesar da melhora apresentada entre um exercício e outro, fica evidente a necessidade de adoção de medidas para o aperfeiçoamento e a melhoria dos índices que ficaram abaixo da média Brasil.

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



DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

165. Nos moldes do cálculo realizado de acordo com a Resolução de Consulta TCE/MT n.º 29/2016, a gestão gastou com pessoal o equivalente a **48,73%** da Receita Corrente Líquida (RCL), obedecendo ao limite previsto pelo artigo 20, inciso III, da LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%.

166. Todavia, utilizando a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que considera o IRRF sobre a folha de pagamento de pessoal para aferição da Receita Corrente Líquida, os gastos com pessoal representam o percentual da RCL de **49,40%**.

167. Desse modo, importante trazer à baila o entendimento sobre a utilização da metodologia da STN.

168. Conforme amplamente explanado no Processo n.º 8171-0/2018, relativo ao julgamento das contas anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do exercício de 2017, enquanto a aprovação do Conselho de Gestão Fiscal aludido no art. 67, caput, da LRF não for analisada pelo Senado⁵, a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, que é a STN (art. 50, § 2º, da LRF).

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

5 Câmara dos Deputados. CCJ aprova criação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão previsto pela LRF.
Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/566146-CCJ-APROVA-CRIACAO-DO-CONSELHO-DE-GESTAO-FISCAL,-ORGAO-PREVISTO-PELA-LRF.html>>.



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

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

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

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

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

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



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

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

177. Nesse ponto, alerta-se que as revogações pelo TCE/MT de entendimentos contábeis de que se tratou acima deverão observar o disposto no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942), atualizado pela Lei Federal n.º 13.655/2018.

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

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

III. promover a correta evidenciação contábil e fiscal da gestão pública pelos entes governamentais de modo a reduzir as divergências e duplicidades, assegurando fidedignidade e a coerência entre as informações inseridas no



Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, em especial as oriundas da Matriz de Saldos Contábeis - MSC e aquelas prestadas aos órgãos de controle externo. para os fins do disposto no art. 51 da Lei Complementar n' 101, de 4 de maio de 2000.

(...)

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

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

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

Resolução de Consulta nº 19/2018. Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Receita corrente líquida. IRRF. Impossibilidade de exclusão.

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

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

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

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

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



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

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

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

DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

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

a) O Poder Executivo gastou com pessoal o equivalente a **48,73%** da Receita Corrente Líquida (RCL), obedecendo ao limite previsto pelo artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

a.1) Utilizando a metodologia da STN, que considera o IRRF sobre a folha de pagamento de pessoal para aferição da Receita Corrente Líquida, os gastos com pessoal representam o percentual da RCL de **49,40%**;

b) O município destinou **18,62%** da receita vinculada para as ações e serviços públicos de saúde, observando o disposto no art. 77, inciso III, Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988 (CF/88);

c) A gestão destinou **26,97%** da receita vinculada para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao que dispõe o art. 212 da CF/88;



d) Em relação aos recursos do Fundeb, o município destinou **80,36%** da respectiva receita na valorização do magistério, assegurando o cumprimento do percentual mínimo estabelecido nos artigos 60, inciso XII, ADCT, e 22 da Lei n.º 11.494/2007;

e) O Poder Executivo repassou ao Poder Legislativo o correspondente a **6,33%** da receita legalmente prevista, o que equivale a **R\$ 711.020,00** (setecentos e onze mil e vinte reais), respeitando o limite autorizado pelo art. 29-A da CF/88.

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

ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS - IGFM - 2013 A 2017

186. No que se refere ao IGFM-MT/TCE, criado por este Tribunal para avaliar o grau de qualidade da gestão fiscal, observa-se que o Município de Glória D'Oeste ficou em 14º (décimo quarto) lugar no *ranking* estadual.

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Rank Geral
2011	GLORIA DOESTE	0,32 ↓	0,69 ↑	0,28 ↓	0,94 ↑	1,00 ↑		0,65 ↑	43º
2012	GLORIA DOESTE	0,48 ↑	1,00 ↑	0,39 ↓	0,53 ↓	1,00 ↑		0,68 ↑	39º
2013	GLORIA DOESTE	0,27 ↓	0,76 ↑	0,14 ↓	0,12 ↓	1,00 ↑		0,46 ↓	88º
2014	GLORIA DOESTE	0,73 ↑	0,84 ↑	0,23 ↓	0,16 ↓	1,00 ↑		0,59 ↓	49º
2015	GLORIA DOESTE	0,59 ↑	0,86 ↑	0,44 ↓	0,86 ↑	1,00 ↑		0,75 ↑	19º
2016	GLORIA DOESTE	0,49 ↑	0,81 ↑	0,67 ↑	0,43 ↓	1,00 ↑	1,00 ↑	0,68 ↑	38º
2017	GLORIA DOESTE	0,80 ↑	0,39 ↓	1,00 ↑	0,34 ↓	1,00 ↑	1,00 ↑	0,71 ↑	14º

Fonte: IGFM – Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios (Resolução Normativa TCE/MT 29/2014). Disponível em: <<http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfimtce>> Acesso em: 08/11/2018.

187. Assim, na apuração dos indicadores que compõem o IGFM do Município, o município subiu 24 (vinte e quatro) posições em comparação ao exercício anterior (2016), quando estava em 38º (trigésimo oitavo) lugar.

ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2017



188. Da análise global das Contas de Governo do Município de Glória D'Oeste, conforme informações extraídas no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas, o índice IGFM/TCE apresentou 0,71 pontos, sendo classificada como **boa gestão**.

189. Conforme exposto, no exercício em análise, a gestão do município respeitou os limites constitucionais relacionados aos investimentos nas áreas de saúde, educação, repasses ao Poder Legislativo e aqueles relativos aos gastos com pessoal e com o Fundeb.

190. Cabe ainda observar que, apesar do respeito ao investimento mínimo constitucional, a área de saúde apresentou score de 7,5 e a de educação 6. Portanto, é evidente a necessidade de melhorar esses índices apresentados.

191. Destaco também que é imprescindível que o município realize as audiências públicas para apresentação dos resultados fiscais obtidos dentro do prazo legal, de modo a cumprir o princípio da transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

192. Porém, a partir de uma análise global, e conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, as irregularidades aqui apontadas e discutidas não possuem o condão de macular as contas.

193. Logo, entendo pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DA PREFEITURA DE GLÓRIA D'OESTE, referente ao exercício de 2017, com recomendações, as quais, se descumpridas pela atual gestão, podem acarretar reincidência e ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável.

DISPOSITIVO

194. Diante do exposto, **acolho** o Parecer Ministerial n.º 4.990/2018, subscrito pelo Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar e, com fundamento nos artigos 31, 71 e 75, da CF/88, nos artigos 206 e 210, da Constituição Estadual, no art. 26, da Lei Complementar n.º 269/2007 e no art. 29, inciso I, da Resolução Normativa n.º 14/2007-TCE-MT, e **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO**



das Contas Anuais de Governo do exercício de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GLÓRIA D'OESTE/MT**, sob a responsabilidade do Sr. **Paulo Remédio**.

195. **Voto**, ainda, pela:

a) manutenção da irregularidade DB08, (subitem 1.1 - Realização de audiência pública de apresentação das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre de 2017, fora do prazo estabelecido no artigo 9º, § 4º da LRF.) e **recomendação** ao Poder Executivo que:

a.1) Realize, anualmente, as Audiências Públicas para apresentação dos resultados fiscais obtidos pela administração municipal, dentro do prazo legal, dando cumprimento ao disposto nos arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e,

a.2) inclua, no início de cada exercício financeiro, no Portal da Transparência, um calendário anual de Audiências Públicas, visando ao fiel cumprimento da legislação e da garantia da função de controle e acompanhamento das Audiências Públicas, disponibilizando os materiais apresentados, bem como **amplie** a divulgação da realização dessas Audiências;

b) manutenção da irregularidade FB03 (subitem 2.1 - Abertura de R\$ 39.309,40 em créditos adicionais por Superávit Financeiro do exercício de 2016 com recursos inexistentes.) e **recomendação** à Prefeitura de Glória D'Oeste para que identifique as fontes com ocorrência real de superávit financeiro e somente proceda à abertura de créditos por excesso de arrecadação ao final de cada quadrimestre mediante a apuração real da ocorrência, evitando projeções superestimadas e a abertura irregular de créditos adicionais, conforme preconizam o art. 167, incisos II e V, da Constituição da República e o art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n.º 4.320/1964, e a Resolução de Consulta n.º 26/2015, **sob pena de emissão de parecer prévio contrário no processo de prestação de contas do exercício 2018, considerando a reincidência na irregularidade;**



c) determinação ao Poder Executivo, com base no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal para que **encaminhe** o plano de providências para melhorar os índices dos indicadores da área da educação no atual e próximos exercícios, no **prazo de 60 (sessenta) dias**;

d) recomendação ao Poder Executivo para que:

d.1) adote medidas efetivas, com vistas a aprimorar o desempenho da máquina administrativa **no sentido de melhorar os indicadores referentes ao Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM)**, sobretudo aqueles índices que apresentaram piora (despesa com pessoal e investimento);

d.2) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde para identificar os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, visando a uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal na apreciação destas contas. Os resultados desse aperfeiçoamento do planejamento e execução das políticas públicas deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores:

d.2.1) na educação: 1) Taxa de abandono – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF; 2) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º ano) inferior à média do Brasil; 3) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º ano) inferior à média do Brasil; 4) Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos); 5) Taxa de reprovação – rede municipal – 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF; 6) Distorção idade-série - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF;

d.2.2) na saúde: Razão de exames citopatológicos cervico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária;



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

d.4) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas;

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

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

É como voto.

Cuiabá/MT, 18 de dezembro de 2018.

(assinatura digital)⁶

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

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

⁶ 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.