



PROCESSO Nº : 17.399-1/2017
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2017
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO ARAGUAIA
GESTOR : JOEL FERREIRA
RELATORA : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

PARECER Nº 5.310/2018

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO ARAGUAIA. DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DESPESAS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE. IGFM EM ESTADO CRÍTICO. PARECER MINISTERIAL CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Araguaia**, referente ao **exercício de 2017**, sob a responsabilidade do **Sr. Joel Ferreira**.

2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 26 e 34, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em



vigor.

4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

5. A auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas, no período de 13/07/2018 a 20/07/2018, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 8362/2018 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar** (Doc. nº 133007/2018) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou a seguinte irregularidade:

JOEL FERREIRA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

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

1.1) Gasto com pessoal do Poder Executivo excedeu ao percentual estabelecido na LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

1.2) Percentual de gastos total com pessoal atingiu o percentual de 64,84% da RCL, contrariando o limite máximo de 60%. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

2) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).

2.1) Déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 693.654,97. - Tópico - 5.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO)

3) 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).

3.1) Descumprimento ao princípio da transparência pública nos processos de elaboração dos orçamentos públicos (art. 48 da LRF). - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas



3.2) Descumprimento ao princípio da transparência pública nas avaliações das metas quadrimestrais, contrariando assim, o art. 9º, § 4º da LRF. - Tópico - 5.8.1. Audiências públicas

3.3) Descumprimento ao princípio da transparência pública (art. 49 da LRF). - Tópico - 5.8.2. Publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais

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

4.1) Não encaminhou a prestação de contas nos termos da legislação, prejudicando a análise técnica e a consequente emissão do parecer prévio por este TCE/MT. - Tópico - 5.8.5. Prestação de Contas Anuais de Governo

7. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente notificado acerca do achado de auditoria, ocasião em que apresentou defesa (Doc. nº 169015/2018).

8. A Secex, por sua vez, emitiu Relatório Técnico de Defesa (Doc. nº 227596/2018), no qual concluiu pelo saneamento da irregularidade DB08, item 3.1 somente.

9. Por derradeiro, conforme preceitua a redação do art. 141, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT, o responsável foi notificado para apresentar alegações finais, o que fez (Doc. nº 239596/2018).

10. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT.

11. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Mérito

12. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição



financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º), aspectos pelos quais se guiará o Ministério Público de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (ROMS nº 11.060 GO):

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para a saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais previstos na Lei n. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c o art. 49, IX da CF/88).

13. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo a irregularidade identificada pela auditoria, das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Araguaia, referentes ao exercício de 2017.

2.3. Análise das Contas de Governo

14. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Bom Jesus do Araguaia, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis nos exercícios de 2013 a 2015 e desfavorável no exercício de 2016.**

15. Para análise das contas de governo do exercício de 2017, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa 10/2008, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.4. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

16. As peças orçamentárias do Município de Bom Jesus do Araguaia foram:

a) PPA, conforme Lei nº 282/2013 (quadriênio 2014 a 2017);



b) LDO, instituída pela Lei nº 366/2016;

c) LOA, disposta na Lei nº 373/2016, que estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 19.929.912,09 (dezenove milhões, novecentos e vinte e nove mil, novecentos e doze reais e nove centavos)**. Deste valor destinou-se R\$ 15.527.450,55 ao Orçamento Fiscal e R\$ 4.402.461,54 ao da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.

17. Entendeu-se que a LOA foi elaborada de forma compatível com o PPA e a LDO. No mais, a LOA dispôs sobre as matérias definidas na legislação e atendeu ao princípio da exclusividade.

2.4.1. Execução orçamentária

18. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações (Doc. nº 192813/2018, fls. 15 e 16):

1) quociente de execução da receita (QER)

A	RECEITA LÍQUIDA PREVISTA – Exceto intra	R\$ 19.929.912,09
B	RECEITA LÍQUIDA ARRECADADA – Exceto intraorçamentária	R\$ 22.168.112,71
QER	B/A	1,11

19. Esse resultado indica que a receita arrecadada foi maior do que a prevista, gerando um excesso de arrecadação na ordem de R\$ 2.238.200,61.

2) Quociente de execução da despesa (QED)

A	DESP ORÇAMENTÁRIA (Exceto Intra) – Previsão Atualizada	R\$ 23.259.825,75
B	DESP ORÇAMENTÁRIA (Exceto Intra) - Execução	R\$ 22.861.767,68
QED	B/A	0,982.



20. Esse resultado indica que a despesa realizada foi menor do que a autorizada – economia orçamentária no valor de R\$ 398.058,07.

21. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT, obtendo-se o Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO) de 0,969 o que sinaliza a ocorrência de déficit orçamentário de execução no valor de R\$ 693.654,97.

22. Desta forma, apurou-se a seguinte irregularidade: **1.1) Déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 693.654,97. - DA02.**

23. A defesa reconheceu a ocorrência de déficit da execução do orçamentária, apoiando-se no item 17 do Anexo único da Resolução Normativa nº 43/2013, na busca de fatores atenuantes e agravantes para a apuração do déficit orçamentário. Alegou que deixou de receber créditos durante o exercício de 2017, referente a convênios e termo de cooperação técnica, firmados com a União e o Estado, no valor de R\$ 2.806.564,18 que suprimiriam o suposto déficit, devendo-se referido valor ser somado às disponibilidades, conforme estabelece a Resolução Normativa 04/2012 do Comitê Técnico do Tribunal de Contas.

24. A Secex manteve a irregularidade. Afirmou que o item 11 da Resolução Normativa considera como atenuante para existência de déficit de execução o atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais ou voluntárias cujo repasse estava programado para o exercício, mas não fora efetuado por descumprimento de obrigação exclusiva do ente repassador/concedente, desde que o ente recebedor tenha contraído e empenhado obrigações de despesas a serem custeadas com os recursos em atraso.

25. No presente caso, de acordo com os documentos enviados pelo gestor, nota-se que os valores dos convênios firmados se referem aos anos de 2015 e 2016. Assim, como não se referem a despesas empenhadas no exercício de 2017, não são computadas no resultado orçamentário consolidado.



26. Em sede de alegações finais, a defesa não trouxe nenhum fato novo.

27. Este órgão ministerial concorda com a equipe de auditoria. Conforme muito bem delineado pela Secex, a atenuante prevista no Anexo da Resolução 43/13, art. 11 se refere aos repasses que estavam programados para o exercício, o que não ocorreu no caso em tela. No mais, o quadro 4.1 (Doc. nº 192813/2018, fls. 57) demonstra perfeitamente a ocorrência do déficit da execução orçamentária.

28. Assim, o Ministério Público de Contas, **opina pela manutenção da irregularidade DA02, recomendando-se ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo Municipal a observâncias do art. 169, da CRFB/88; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da LC 101/2000 e art. 48, “b”, da Lei 4.320/64, de modo a não comprometer as finanças municipais por ocorrência de déficit orçamentário, sem a adoção das providências saneadoras.**

2.4.2. Restos a pagar

29. Com relação à **inscrição de restos a pagar** (processados e não processados), a Secex verificou que (Doc. nº 192813/2018, fls. 16), no exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 487.364,01 enquanto o total de despesa empenhada alcançou o montante de R\$ 22.861.767,68. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos a pagar R\$ 0,021.

2.4.3. Situação financeira

30. A análise do Balanço Patrimonial (Anexo 14 da Lei nº 4.320/64) revela que houve déficit financeiro no exercício, tendo em vista que o Ativo Financeiro foi de R\$ 1.204.267,96 e o Passivo Financeiro de R\$ 5.676.842,39, resultando no índice de 0,212 de Quociente da Situação Financeira (QSF).

2.4.4. Dívida Pública

31. No que se refere à dívida pública, verificou-se que o **quociente da**



dívida pública contratada no exercício (QDPC) resultou em 0,000, o que indica que a soma das obrigações de longo prazo contratadas é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos.

32. No mais, o **quociente de dispêndios da dívida pública (QDDP)** foi de 0,027, demonstrando, assim, que a soma dos dispêndios da dívida pública é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos, indicando o cumprimento do limite legal previsto no art. 7º, II, da Resolução do Senado n 43/2001.

2.4.5. Limites constitucionais e legais

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

34. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 15.533.396,56		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	30,34%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 3.077.248,48		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	84,52%
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 15.533.396,56		
Ações e Serviços Públicos de Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	26,09%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 12.085.107,63		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	61,50%

35. O governante municipal **cumpriu os requisitos constitucionais** na aplicação de recursos mínimos para a educação e saúde.



36. Quanto às despesas com pessoal, constatou-se a **irregularidade AA04**:

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo excedeu ao percentual estabelecido na LRF. - AA04

37. A defesa alegou que a equipe técnica errou quando somou despesas como gastos de pessoal, transcrevendo o art. 18 da LRF, além de trazer demonstrativo dos valores que entende que deveriam ser expurgados do cômputo dos gastos com pessoal. Quanto aos pagamentos de profissionais vinculados ao PSF, afirmou que referidas despesas são pagas com recursos repassados pela União, sendo dispensado tratamento contábil para tal ingresso na receita.

38. No mais, ressaltou que no intuito de reduzir as despesas com pessoal, em julho de 2017, foi editado o Decreto nº 011/2017 com contingenciamento de 15% do salário do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários, do Assessor Jurídico, dos Diretores, dos Coordenadores e demais cargos comissionados, esperando que referida irregularidade não culminasse na emissão de parecer contrário à aprovação das contas.

39. A Secex alterou a irregularidade, mantendo-a. Afirmou que os dados utilizados foram os informados pelo gestor no sistema Aplic e que se os valores considerados pela defesa como indenizatórios tivessem sido enviados na dotação 31.90.11.01 com os subelementos correspondentes, teriam evitado esta situação.

40. Em relação as despesas indenizatórias, a equipe de auditoria demonstrou que os plantões médicos possuem caráter remuneratório quando prestados com continuidade e habitualidade, trazendo vários entendimentos que se perfilham a tal entendimento. No tocante ao sobreaviso dos profissionais de saúde, afirmou que os plantões médicos em sobreaviso não se amoldam àquelas despesas consideradas como indenizatórias, dado que não decorrem de dispêndios suportados pelos médicos plantonistas passíveis de serem ressarcidos, e sim de valor pago pelo trabalho realizado em razão do vínculo estabelecido com a Administração para a efetiva prestação de serviços. Portanto, essas despesas estão revestidas de caráter remuneratório.



41. No que se refere ao salário maternidade, a Secex alegou que o município de Bom Jesus do Araguaia não possui Fundo de Previdência Próprio, sendo todas as despesas com os benefícios previdenciários custeadas pelo RGPS. Assim, se o salário maternidade for custeado por regimes previdenciários (RPPS ou RGPS), os respectivos valores não devem ser contabilizados como despesas do empregador, uma vez que o respectivo valor será compensado com as contribuições devidas ao regime previdenciário. Desta forma, apesar das despesas com salário-maternidade estarem inclusas indevidamente nas despesas com folhas de pagamentos, o montante de R\$ 157.725,35 será excluído do câmputo das despesas com pessoal.

42. Por fim, quanto ao terço de férias vencidas, rescisão, férias e 13º salário, a Secex entendeu que as informações trazidas pela defesa são insuficientes para comprovação, pois são basicamente o resumo da folha de pagamento de janeiro a dezembro. Demais disso, de acordo com a orientação da STN (MDF, 7ª edição, pags. 487 a 49), os gastos acima descritos constituem remuneração e fazem parte do montante de despesas com pessoal. No mesmo sentido, a remuneração dos agentes comunitários de saúde, onde o Manual de Demonstrativos Fiscais prescreve que a remuneração desses servidores integram as despesas com pessoal.

43. Por todo o exposto, a Secex refez os cálculos, diminuindo o percentual da despesa com pessoal do Executivo de 61,50% para 60,69%, não assegurando, assim, o cumprimento do limite legal de 54%.

44. O Ministério Público de Contas coaduna com o entendimento da Secex. Este Tribunal de Contas possui entendimento (Boletim de Jurisprudência) de que os plantões médicos prestados como contraprestação do trabalho possuem caráter remuneratório, como se segue:

Pessoal. Despesas com pessoal (art. 18, LRF). Plantões médicos. As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de



Responsabilidade Fiscal (LRF). Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/ TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 25.902-0/2015). (Grifo nosso).

45. Em relação ao benefício de salário maternidade, a Resolução de Consulta nº 4/2018, traz o seguinte entendimento:

Interessada PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP Assunto Consulta Relator Conselheiro Interino MOISES MACIEL Sessão de Julgamento 8-5-2018 – Tribunal Pleno RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 4/2018 2) **o salário-maternidade tem natureza jurídica de benefício previdenciário de caráter salarial/remuneratório; sendo que: 2.1) caso o Ente Federativo não possua RPPS, as despesas com salário-maternidade serão suportadas pelo RGPS, não havendo que se falar em inclusão na Despesa Total com Pessoal e nem em exclusão na apuração da Despesa Líquida com Pessoal; e, caso o Ente Federativo 2.2) possua RPPS, as despesas com salário-maternidade devem ser consideradas no montante da Despesa Total com Pessoal para fins de apuração dos limites de despesas com pessoal (art. 18 da LRF); sendo que: havendo previsão legal de pagamento de salário-maternidade pelo RPPS, 2.2.1) as despesas serão deduzidas até o limite dos recursos vinculados para se obter a Despesa Líquida com Pessoal, conforme Resolução de Consulta TCE-MT 15/2012; e, Não havendo previsão 2.2.2) legal de pagamento de salário-maternidade pelo RPPS, as despesas com o custeio do benefício previdenciário serão suportadas pelo Tesouro, e não serão deduzidas para fins de apuração da Despesa Líquida com Pessoal, por não se tratar de despesas vinculadas ao RPPS. (Grifo nosso).**

46. Assim, correta a exclusão dos valores pagos pelo benefício de salário maternidade, no cômputo das despesas com pessoal.

47. No mais, o Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, traz os seguintes entendimentos quanto as despesas com os agentes comunitários de saúde e o custeio com o 13º salário, férias e férias vencidas:

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. **Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos**



em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não (fls. 487).

Despesa com Pessoal. A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais (fls. 487 a 490).

1. Despesa Bruta com Pessoal (...) Apresenta-se abaixo lista exemplificativa de itens considerados despesa bruta com pessoal, com base nas rubricas de gastos da União:

Rubrica do Gasto	Definição do Gasto
Férias vencidas e proporcionais	Despesas com pagamento de férias vencidas e proporcionais na rescisão de contrato de trabalho, exoneração do servidor u aposentadoria
Férias Abono Constitucional	Abono concedido a todos empregados e servidores como remuneração do período de férias anuais – um terço a mais que o salário normal.
13º salário	

48. Sedo assim, este órgão de contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade AA04, recomendando-se ao Legislativo Municipal que determine ao Executivo que respeite o percentual de limite de despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF.

49. Apurou-se, ademais, a seguinte irregularidade:

1.2) Percentual de gastos total com pessoal do município atingiu o percentual de 64,03% da RCL, contrariando o limite máximo de 60%.

50. A defesa apresentou justificativas em conjunto com o item 1.1.

51. A Secex calculou novamente o percentual de despesa total com pessoal do Executivo, tendo em vista as modificações acima mencionadas. As alterações reduziram o percentual de 61,50% para 60,69% da receita corrente líquida, não assegurando o cumprimento do limite legal de 54%.



52. O Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção de referido item, posto que não foi respeitado o limite legal imposto pelo art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendando-se, assim, que o Legislativo Municipal determine ao Executivo que respeite o limite legal de 54% com os gastos totais com pessoal do município de Bom Jesus do Araguaia.

2.5. Alterações Orçamentárias

53. A equipe de auditoria apontou que não houve autorização para aberturas de créditos adicionais ilimitados e que os créditos adicionais suplementares e especiais foram abertos com prévia autorização legislativa e por decreto do executivo (art. 167, V, CF; art. 42, L. 4.320/64).

2.6. Avaliação das políticas públicas

2.6.1. Educação

54. O resultado da avaliação total apurada para as políticas públicas de educação, no exercício de 2017, foi de **6,2**, demonstrado que o Município permaneceu com o mesmo escore do exercício de 2016.

55. No entanto, verificou-se que dos oito indicadores avaliados, três ficaram abaixo da média: taxa de reprovação da 5ª a 8ª série, nota na Prova Brasil matemática e português.

56. Além disso, houve uma piora significativa em dois indicadores: taxa de cobertura potencial na educação e taxa de reprovação até a 4ª série/5º ano em relação à 2016. Acrescente-se, ainda, que o município continua sem qualquer participação nos dois indicadores de notas na Prova Brasil (matemática e português).

57. Desta feita, diante do resultado constatado, faz-se necessário a recomendação ao gestor para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da educação do município, e que efetivamente seja executado, a fim de melhorar o quadro de indicadores que se apresentaram, no



exercício de 2017, com desempenho inferior ao apresentado em 2016, objetivando, também, constante aperfeiçoamento dos demais.

2.6.2. Saúde

58. O índice total apurado para as Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2017, foi **4,0**, permanecendo com o mesmo escore de 2016.

59. Verificou-se que de todos os indicadores avaliados, seis estão abaixo da média: taxa de mortalidade neonatal, taxa de mortalidade infantil, proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal, taxa de infecção por internação IRA, taxa de detecção de hanseníase e incidência da dengue.

60. Além disso, o município deixou de pontuar em dois indicadores: taxa de mortalidade neonatal e incidência da dengue, sendo que nesse último a variação foi de mais de 275%.

61. Desta feita, diante do resultado apresentado, faz-se **necessário recomendar** ao gestor para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim de atenuar o quadro de indicadores que registraram resultados inferiores à média nacional.

2.7. Observância do princípio da transparência

62. No que concerne à observância do princípio da transparência, foram apontadas algumas irregularidades:

2.7.1. Irregularidade DB08 – Item 3.1) Descumprimento ao princípio da transparência pública nos processos de elaboração dos orçamentos - públicos (art. 48 da LRF).

63. O gestor afirmou que cumpriu o princípio da transparência, tendo realizado audiências públicas para discussão das peças de planejamento, juntando documentos que comprovam o alegado.



64. A Secex sanou a irregularidade. Afirmou que no doc. nº 169015/2018, fls. 227 a 245, contem as seguintes peças: a) Plano Plurianual para o período de 2014-2017, Lei nº 282/2013, consta a ata da audiência pública realizada no dia 26/08/2013 e lista de presença no sistema aplic – 2014 – opção de consulta – prestação de contas – documentos do PPA; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – para o período de 2017 – Ata de audiência dia 06/04/2016, Lista de presença e Edital de convocação nº 01/2016, publicação do edital dia 06/04/2016 no Diário Oficial de Contas (fls. 231 a 234 doc. digital nº 169015/2018); c) Lei Orçamentária para o exercício de 2017 – Ata da Audiência realizada dia 19/08/2016, publicação do edital nº 09/2016 no Diário Oficial do Estado no dia 11/08/2016 e lista de presença (fls. 227 a 245 doc. digital nº 169015/2018).

65. O Ministério Público de Contas constatou a veracidade de referidos documentos, razão pela qual, **manifesta-se pelo saneamento da irregularidade DB08, item 3.1.**

2.7.2. Irregularidade DB08, item 3.2) Descumprimento ao princípio da transparência pública nas avaliações das metas quadrimestrais, contrariando assim, o art. 9º, § 4º da LRF (REINCIDENTE).

66. A defesa alegou o mesmo do item 1.1.

67. A Secex manteve a irregularidade. Afirmou que o defendente anexou aos autos os seguintes quadrimestres: - 1º quadrimestre 2017 – O edital de convocação foi publicado no diário oficial de contas dia 01/09/2017, o qual informou que a audiência seria realizada dia 12/09/2017, mas não foi enviada ata da audiência nem lista de presença (fls. 209 doc. digital nº 169015/2018); - 2º quadrimestre – Ata da audiência realizada dia 23/11/2017, consta publicação no diário oficial de Contas dia 28/11/2017, mas não foi enviada a lista de presença nem o edital de convocação (fls. 205 e 218 doc. digital nº 169015/2018); - 3º Quadrimestrais – não localizou nos autos documentos que comprovassem a realização da audiência para avaliação das metas quadrimestrais.



68. Em alegações finais, o gestor não se manifestou sobre este item.
69. Este órgão de contas, concorda com a Secex. Os documentos juntados pela defesa não comprovam que, de fato, houve a realização das audiências públicas para avaliar as metas fiscais de cada quadrimestre.
70. Sendo assim, este órgão de contas, **manifesta-se pela manutenção do item 1.2 da irregularidade DB08, sugerindo que o Legislativo Municipal determine ao gestor que realize audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, como determina o art. 9º, §4º da LRF.**

2.7.3. Irregularidade DB08, item 3.3) Descumprimento ao princípio da transparência pública (art. 49 da LRF).

71. O responsável não se manifestou sobre este item.
72. A equipe de auditoria informou que não foi comprovada a elaboração da prestação de contas, não tendo como dar cumprimento ao princípio da transparência, nos termos do art. 49 da LRF.
73. O Ministério Público de Contas mantém a irregularidade. O art. 49 da LRF dispõe:

As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

74. Assim, opina pela **manutenção da irregularidade DB08 – item 3.3, recomendando-se ao Poder Legislativo Municipal de Bom Jesus do Araguaia que determine à atual gestão que observe o art. 49 da LRF, disponibilizando o acesso das contas apresentadas durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.**

2.7.4. Irregularidade MB02 - Não encaminhou a prestação de contas nos termos da



legislação, prejudicando a análise técnica e a consequente emissão do parecer prévio por este TCE/MT.

75. A defesa reconheceu que o município não consegue enviar aos órgãos de controle as contas anuais referentes ao exercício de 2017, devido o fato do setor contábil ter atrasado todo o processo de fechamento do balanço por motivo de caso fortuito, ou seja, em razão do afastamento do contador da Prefeitura por licença de saúde. No mais, que não houve prejuízo, tendo em vista que com os informes e documentos enviados, foi possível analisar as contas do governo de 2017, sanando qualquer impropriedade.

76. A Secex manteve a irregularidade. Afirmou que o contador ficou de licença durante todo o ano de 2017, devido a gravidade da sua saúde. Porém, o gestor não demonstrou esforço em suprir a ausência do profissional, tendo em vista a relevância dos registros contábeis. Além do mais, não procede a alegação do gestor de que não houve prejuízo, pois os dados enviados ao Aplic não ofereceram informações suficientes para sanar o apontamento..

77. Este Ministério Público de Contas concorda com a equipe de auditoria. O gestor confirmou o não envio da prestação de contas, contrariando, assim, a Resolução Normativa nº 36/2012 do TCE-MT. No mais, deveria ter providenciado a substituição do servidor afastado por motivo de licença saúde, administrando melhor a sua gestão.

78. **Sugere-se, assim, que se recomende ao Legislativo Municipal a expedição de determinação ao Executivo para que obedeça aos mandamentos legais insculpidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como, as orientações e disposições normativas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, de modo a concretizar o exercício do controle externo por este órgão.**

2.8. Índice de Gestão Fiscal

79. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM tem como objetivo



estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

- IGFM Receita Própria Tributária;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;
- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

80. Os municípios avaliados são classificados da seguinte maneira:

- Nota A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos);
- Nota B (Boa Gestão, entre 0,6001 e 0,8 pontos);
- Nota C (Gestão em Dificuldade, entre 0,4001 e 0,6 pontos);
- Nota D (Gestão Crítica, inferiores a 0,4 pontos).

81. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM de Bom Jesus do Araguaia foi de **0,29, recebendo nota D (Gestão Crítica)**, o que lhe resultou na **117ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

82. Ressalta-se que o IGMF em 2016 foi de 0,38, havendo, assim, uma grande piora.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global.

83. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que, nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2016 (Processo nº 82325/2016), este Tribunal de Contas opinou (Parecer Prévio 110/2017) pelas seguintes recomendações, as quais foram objeto de acompanhamento pela equipe de auditoria na presente análise (Doc. 133007/2018, fls. 34 a 38):

Recomendação	Situação Verificada
1) inclua, no orçamento seguinte, da diferença percentual de 0,69%, na aplicação com manutenção e	Itens 1, 2 e 3: em que pese a ausência de prestação de contas, a restrição imposta ao controle interno, impedindo-o de realizar



<p>desenvolvimento do ensino, como forma de compensação pelo não cumprimento do percentual constitucional de 25%; 2) promova ações planejadas, a fim de garantir a aplicação da receita resultante de impostos nas ações e serviços públicos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a assegurar o cumprimento do mínimo constitucional de aplicação de recursos na educação previsto no artigo 212 da Constituição Federal; 3) observe, com rigor, a classificação contábil da despesa, evitando que despesas como merenda escolar e as demais previstas no artigo 71 da Lei nº 9.394/1996 venham a compor o índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino; 4) encaminhe cópia do presente processo de contas anuais de governo ao Ministério Público Estadual para que tome as medidas que entender cabíveis com relação ao apontamento ora tratado; 5) realize audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais, em cada quadrimestre, até prazo limite, em obediência ao § 4º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como disponibilize à sociedade as contas do exercício anterior, no prazo legal, e em local apropriado, devidamente certificado, em obediência ao artigo 49 da mesma lei; 6) ao abrir crédito adicional com base em excesso de arrecadação originada de convênios firmados durante o exercício, observe os ditames do artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 e da Resolução de Consulta nº 43/2008; 7) especifique corretamente, na lei que altera o orçamento, o convênio que justifica a abertura do crédito, informando seus dados, tais como concedente, valor, data e o objeto; 8) atente-se para o fato de que, ao utilizar recursos próprios na contrapartida municipal, demonstre de forma documentada e fundamentada a tendência de aumento da arrecadação, com base nos 12 (doze) meses anteriores à data de abertura do crédito, além de certificar-se de que a fonte utilizada possui excesso de arrecadação; 9) adote medidas preventivas e corretivas de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas, em atendimento ao disposto nos artigos 1º, § 1º; 4º, I, “b”; e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência no déficit de execução orçamentária; 10) promova ações planejadas no sentido de incrementar</p>	<p>auditorias e ou acompanhamentos e com base exclusivamente nos dados enviados ao APLIC, o município atingiu com sobra o percentual mínimo com educação em mais de 5 pontos percentuais, atendendo em tese, as três recomendações deste TCE/MT; 5) conforme item 5.8, permanece descumprindo o princípio da transparência pública; Itens 6, 7 e 8: em que pese a ausência de prestação de contas, a restrição imposta ao controle interno, impedindo-o de realizar auditorias e ou acompanhamentos e com base exclusivamente nos dados enviados ao APLIC, a abertura de créditos orçamentários atendeu a legislação no exercício analisado; 9) reincidente, sendo verificado déficit de execução na ordem de R\$ 693.654,97; 10) permanece com alto índice de dependência das transferências constitucionais e legais; 11) houve incremento na arrecadação da dívida em relação ao ano anterior, entretanto, o percentual efetivo de cobrança, permanece baixo, na ordem de apenas 6,46% da inscrição; Itens 12 e 13 Educação a) continua inferior à média Brasil, mas aumentou em relação ao ano anterior em mais de 110% (1,70 para 3,60); b) teve pequena redução em relação ao ano anterior (2,36%), mas continua alta em relação à média Brasil; c) melhorou, eliminando o índice/taxa anterior em 100%; d) melhorou, eliminando o índice/taxa anterior em 100%; e) permanece com 100% de notas inferiores ou abaixo da média Brasil; f) permanece com 100% de notas inferiores ou abaixo da média Brasil; Item 14 Saúde a) melhorou em relação ao ano anterior, com uma redução de 2,96%, entretanto continua mais de 200% superior à média Brasil; b) melhorou em relação ao ano anterior, com uma redução de 45,01%, entretanto continua com incidência de mais de 20% superior à média Brasil; c) melhorou, com uma redução de 84%, permanecendo abaixo da média Brasil; d) reduziu a taxa de incidência em relação ao ano anterior (48%), mas permanece com índice superior á média do Brasil em mais de 1000%; e) melhorou, com uma redução de 84%, permanecendo abaixo da média Brasil; f) melhorou, com acréscimo positivo de 36% em imunizações.</p>
--	---



o índice de Receita Própria, reduzindo a dependência em relação as transferências de outros entes federados; 11) promova ações no sentido de incrementar cobrança efetiva da Dívida Ativa, de forma a elevar a arrecadação municipal; 12) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação ao seu próprio desempenho, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); b) Taxa de reprovação - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); c) Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); d) Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); e) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); e, f) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); 13) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação à Média Brasil, objetivando melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de reprovação - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); b) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); e, c) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); 14) adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação ao seu próprio desempenho, destinando-se a melhorar os indicadores relacionados à: a) Taxa de mortalidade infantil (2014); b) Taxa de mor

84. Desta feita, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão não são satisfatórios. Prova disso é que houve **déficit de execução orçamentária no valor R\$ 693.654,97**, configurando-se a irregularidade DA02.

85. **Recomendou-se, assim, ao Poder Legislativo para que determinasse ao Poder Executivo Municipal a observâncias do art. 169, da CRFB/88; arts. 1º, § 1º, 4º, I,**



“b” e 9º da LC 101/2000 e art. 48, “b”, da Lei 4.320/64, de modo a não comprometer as finanças municipais por ocorrência de déficit orçamentário, sem a adoção das providências saneadoras.

86. Em complementação, convém mencionar o não cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados ao teto de gastos com pessoal, configurando-se a irregularidade **AA04**, recomendando-se ao Legislativo Municipal que determine ao Executivo que respeite o percentual de limite de despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF.

87. No mais, manifestou-se pela manutenção do item 1.2 da irregularidade **AA04**, posto que não foi respeitado o limite legal imposto pelo art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendando-se, assim, que o Legislativo Municipal determinasse ao Executivo que respeitasse o limite legal de 54% com os gastos totais com pessoal do município de Bom Jesus do Araguaia.

88. No que concerne à observância do princípio da transparência, somente a irregularidade **DB08** – itens 3.1 foi sanada. O órgão de contas manifestou-se pela manutenção do item 3.2 da irregularidade **DB08**, sugerindo que o Legislativo Municipal determinasse ao gestor que realizasse audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, como determina o art. 9º, §4º da LRF.

89. Demais disso, que fosse observado o art. 49 da LRF, disponibilizando o acesso das contas apresentadas durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade – item 3.3, irregularidade **DB08**.

90. Em relação a irregularidade **MB02**, recomendou-se ao Legislativo Municipal a expedição de determinação ao Executivo para que obedeça aos mandamentos legais insculpidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como, as orientações e disposições normativas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, de modo a concretizar o exercício do controle externo por este órgão.



91. Reforça-se aqui a recomendação ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados abaixo da média nacional e do seu próprio desempenho em comparação ao exercício anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino em Nossa Senhora do Livramento.

91. Ademais, **recomenda-se** à atual gestão que 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 este Tribunal de Contas.

92. Em relação ao Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM, verifica-se que o município obteve Nota D, ou seja, apresentou uma **GESTÃO CRÍTICA**.

93. Assim, em razão do **déficit de execução orçamentária**, pela **Gestão Crítica obtida** no IGFM, pela manutenção da **irregularidade gravíssima AA04** e das possíveis consequências para a saúde e educação pública e seus usuários no município e o flagrante desrespeito às normas dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministério Público de Contas entende pela **emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas**, mostrando-se necessária **recomendar** ao Poder Legislativo, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que **determine** ao Poder Executivo que promova as medidas necessárias **à busca pelo equilíbrio financeiro, promovendo o adequado controle sobre às finanças públicas, bem como pela aplicação dos percentuais constitucionais de receita na saúde e educação**, de forma a não prejudicar os usuários dos serviços públicos daquela municipalidade.

94. Diante das razões expostas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Araguaia, a manifestação do Ministério Público de Contas encerra-se com o **parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo**.



4. CONCLUSÃO

95. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pela emissão de **parecer prévio CONTRÁRIO à aprovação** das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Araguaia**, referentes ao **exercício de 2017**, sob a gestão do **Sr. Joel Ferreira**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

b) pela **recomendação** ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores educacionais e de saúde que foram avaliados abaixo da média nacional e do seu próprio desempenho em comparação ao exercício anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino em Bom Jesus do Araguaia;

c) pela **recomendação** à atual gestão que 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 este Tribunal de Contas;

d) pela recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, 1, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo** que:

d.1) quanto a **irregularidade AA04**, que respeite o percentual de limite de despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da LRF;



d.2) quanto a **irregularidade AA04, item 1.2**, que respeite o limite legal de 54% com os gastos totais com pessoal do município de Bom Jesus do Araguaia;

d.3) quanto a **irregularidade MB02** para que obedeça aos mandamentos legais insculpidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como, as orientações e disposições normativas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, de modo a concretizar o exercício do controle externo por este órgão;

d.4) quanto a **irregularidade DB08, item 3.2** que realize audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, como determina o art. 9º, §4º da LRF;

d.5) quanto a **irregularidade DB08, item 3.3** que observe o art. 49 da LRF, disponibilizando o acesso das contas apresentadas durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;

d.6) pelo saneamento da irregularidade DB08, item 3.1.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 5 de dezembro de 2018.

(assinatura digital¹)
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

1. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.