



PROCESSO Nº : 17.655-9/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE JAURU
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL- EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : PEDRO FERREIRA DE SOUZA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 4.881/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE JAURU. INOBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO. PIORA SIGNIFICATIVA DOS RESULTADOS RELATIVOS À SAÚDE EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO, COM SUGESTÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal Jauru** referentes ao exercício de 2017, sob a gestão do **Sr. Pedro Ferreira de Souza**.

2. Os autos aportaram no 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).

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo – Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7626 - e-mail: william@tce.mt.gov.br



3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Consta do **relatório técnico preliminar**¹ que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em atendimento à Ordem de Serviço nº 4.791/2018, e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

5. A Secretaria de Controle Externo competente apresentou o referido **relatório preliminar de auditoria**, por meio do qual constatou a existência das seguintes irregularidades:

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) O Poder Executivo de Jauru realizou despesa correspondente a 60,51% da Receita Corrente Líquida com pessoal, o que configura irregularidade de acordo com art. 20, inc. III, alínea b, conforme demonstra o Quadro 9.5 – Gastos com Pessoal Detalhado - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

1.2) O município de Jauru realizou despesa correspondente a 63,25% da Receita Corrente Líquida com pessoal, o que configura irregularidade de acordo com o artigo 20, inciso III, da LRF, conforme demonstra o Quadro 9.5 - Gasto com Pessoal detalhado do Anexo 9 - PESSOAL. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

6. Em cumprimento aos postulados do contraditório e da ampla defesa, fora determinada a **citação** do Sr. Pedro Ferreira de Souza² para que apresentasse defesa, oportunidade em que este manifestou-se por meio do Ofício nº 374/2018³.

7. Após a análise dos argumentos do defendente, a equipe técnica, em **relatório técnico de defesa**⁴, opinou pelo saneamento apenas da irregularidade tratada no subitem 1.2.

¹ Doc. Digital nº 105537/2018.

² Ofício nº 742/2018 – documento digital nº 114709/2018.

³ Doc. Digital nº 139809/2018.

⁴ Doc. Digital nº 218701/2018.



8. Oportunizada ao gestor a apresentação de **alegações finais**, este manifestou-se mediante o Ofício nº 571/2018⁵.

9. Após, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Mérito

10. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

11. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

12. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

13. A Resolução Normativa nº 10/2008 estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu

⁵ Doc. Digital nº 226749/2018.



art. 5º, § 1º, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- 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

14. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.

15. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

16. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

17. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da



posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, 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, da Resolução Normativa nº 10/2008). São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

18. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de Jauru relativas ao exercício de 2017 **reclamam pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação.**

19. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.2 Das irregularidades analisadas

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) O Poder Executivo de Jauru realizou despesa correspondente a 60,51% da Receita Corrente Líquida com pessoal, o que configura irregularidade de acordo com art. 20, inc. III, alínea b, conforme demonstra o Quadro 9.5 – Gastos com Pessoal Detalhado - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

1.2) O município de Jauru realizou despesa correspondente a 63,25% da Receita Corrente Líquida com pessoal, o que configura irregularidade de acordo com o artigo 20, inciso III, da LRF, conforme demonstra o Quadro 9.5 - Gasto com Pessoal detalhado do Anexo 9 - PESSOAL. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

20. Por ocasião do **relatório técnico preliminar**, a **equipe de auditoria** identificou que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 14.210.925,85 (quatorze milhões, duzentos e dez mil novecentos e vinte e cinco reais e oitenta e cinco centavos), o que corresponderia a 60,51% da Receita Corrente Líquida do ente, o que ofenderia o limite específico estabelecido no art. 20, III, b da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.1**).

21. Observou-se, ainda, que os gastos totais de pessoal no Município suplantaram o limite máximo da esfera municipal, fixado em 60% da Receita Corrente Líquida e estabelecido pelo art. 19, III, da mesma lei (**subitem 1.2**).



22. Devidamente citado, o **gestor apresentou sua defesa**, na qual salientou equívoco na dedução de receita de aplicação financeira do RPPS, referente ao exercício de 2017, como parte integrante da Receita Corrente Líquida, sendo, portanto, utilizado para aferir o cálculo com despesas de pessoal para o exercício.

23. Segundo o gestor, tal exclusão não deveria se aplicar ao exercício de 2017, tendo em vista que antes do advento da mencionada Resolução de Consulta, datada de 01/08/2017, a Corte de Contas admitia a inclusão de tais valores no cômputo da Receita Corrente Líquida.

24. Aduziu, também, que no cômputo dos gastos com pessoal foram incluídas despesas que não deveriam ter sido consideradas na elaboração do cálculo, tais como, despesas com consultoria e serviços hospitalares e despesas com serviços complementares ofertados pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Instituto Tupã, **tratadas como substituição de mão de obra**.

25. Ao analisar os argumentos do gestor, a equipe técnica concordou parcialmente com os fundamentos apresentados pela defesa, contudo, manteve a irregularidade.

26. Segundo a equipe, é razoável o entendimento trazido pelo gestor de que o entendimento fixado pela Resolução de Consulta nº 19/2017, sobre a necessidade de expurgo de valores atinentes a receitas oriundos de rendimentos das aplicações financeiras do RPPS da Receita Corrente Líquida, deve ter aplicabilidade apenas após a sua publicação, em agosto de 2017. Assim, concluiu a equipe:

Neste sentido, consultado o Sistema Aplic (2017 => Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Jauru => Informações Mensais => Receitas => Receitas Orçamentárias => Até Mês de Agosto) constatou-se o registro orçamentário referente às receitas de rendimentos dos investimentos do RPPS (Natureza de Receita nº 1328000000) no valor de R\$ 1.534.846,57 portanto, a parcela a ser expurgada no cálculo da RCL em 2017 é de R\$ 387.234,28 referente às receitas orçamentárias registradas nos meses de setembro da dezembro de 2017. Considera-se, portanto, que o Quadro 3.2 do relatório preliminar deve ser ajustado nos seguintes valores:



Receitas	Total R\$
Total de receitas correntes	R\$ 29.898.440,16
(-) Deduções da Receita Corrente	-R\$ 0,00
= Total de receitas correntes - menos deduções	R\$ 29.898.440,16
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	-R\$ 864.968,97
(-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários	-R\$ 364.010,31
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	-R\$ 2.840.221,68
(-) Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	-R\$ 421.828,96
(-) Receita de Aplicação Financeira do RPPS – (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017) (Receitas dos meses de setembro a dezembro de 2017)	-R\$ 387.234,28
(=) RCL	R\$ 25.020.175,96

Além disso, devem ser ajustados os Quadros 9.3 e 9.4 do Anexo 9 – PESSOAL do relatório técnico contemplando esse novo valor da Receita Corrente Líquida para apuração dos cumprimentos preliminar dos limites legais:

Quadro 9.3 – Apuração do cumprimento do limite legal individualizado – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - ATUALIZADO

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	14.210.925,85	25.020.175,96	56,79%
Legislativo	644.528,87	25.020.175,96	2,57%

Quadro 9.4 – Apuração do cumprimento do limite legal – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - ATUALIZADO

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR (R\$)
1. DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)	14.855.454,72
2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	25.020.175,96
3. % DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP SOBRE A RCL	59,36%
LIMITE MÁXIMO (Inciso III do art. 20 da LRF)	60%
LIMITE PRUDENCIAL (Parágrafo único do art. 22 da LRF)	51%

Dessa forma, verifica-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 14.210.925,85 correspondente a 56,79% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%, estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF, permanecendo a irregularidade apontada.

27. No que toca aos gastos com assessoria, consultoria e serviços hospitalares, a unidade também reviu parcialmente seu posicionamento, destacando que os empenhos citados pela defesa de fato não revelam substituição de servidores públicos, devendo ser desconsiderado o montante de **R\$ 515.485,30** (quinhentos e quinze mil quatrocentos e oitenta e cinco reais e trinta centavos), cuja composição foi discriminada na Tabela A do relatório técnico conclusivo (fls. 7/8 do doc. Digital nº



218701/2018), devendo-se manter os demais.

28. Já com relação aos gastos com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Instituto Tupã, no total de R\$ 520.000,00 (quinhentos e vinte mil reais), a equipe de auditoria entendeu que a defesa não anexou aos autos documentos que pudessem comprovar a natureza dos serviços prestados, especialmente a complementariedade dos serviços de saúde, tampouco o pronunciamento do Conselho Municipal de Saúde.

29. Por fim, a unidade técnica realizou nova atualização da apuração do cumprimento do limite legal individualizado (**subitem 1.1**), mediante o qual demonstra que as alterações contribuíram para redução do percentual da despesa com pessoal do Executivo de 60,51% para 54,73% da Receita Corrente Líquida, **não assegurando o cumprimento do limite legal, nos termos do artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal de 54% da receita corrente líquida.**

30. A nova apuração ensejou reflexo no cálculo da despesa total com pessoal do Município, já que as alterações contribuíram para redução do percentual da despesa com pessoal de 63,25% para 57,30% da receita corrente líquida, enquadrando-o dentro do limite legal de 60%, estabelecido no art. 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.2**), razão pela qual a equipe sugeriu o saneamento apenas deste apontamento.

31. Em sede de **alegações finais**, o gestor sustenta que, por meio do Acórdão nº 455/2018-TP, a Corte de Contas firmou entendimento no sentido de modular os efeitos da Resolução de Consulta nº 19/2017 a partir das contas de governo de 2018.

32. No que tange às despesas relativas aos empenhos nº 155/2017 e 2874/2017, no valor total de **R\$ 151.750,32** (cento e cinquenta e um mil setecentos e cinquenta reais e trinta e dois centavos), cuja natureza foi considerada impossível de se apurar pela equipe técnica diante da ausência de nota fiscal, o gestor sustenta que tratam-se de gastos hospitalares decorrentes de internações, conforme documentação



anexada (fls. 64/138 do doc. digital nº 226749/2018).

33. Acerca das despesas realizadas com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Instituto Tupã, o gestor repisou os fundamentos trazidos em sede de defesa no sentido de que restou comprovada a necessidade de complementação dos serviços abrangidos pelo Termo de Parceria firmado e que a sua formalização foi aprovada pelo Conselho de Saúde.

34. Encaminhou, em anexo, Ata da Reunião extraordinária e Conjunta dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Saúde, realizada em 09/05/2017, na qual se aprovou os Termos de Parceria a serem firmados pelo Município, da Resolução nº 001/2017 do Conselho Municipal de Saúde, da Resolução nº 04/2017 do Conselho Municipal de Assistência Social e dos respectivos Planos de Trabalho elaborados pela Oscip parceira.

35. **O Ministério Público de Contas acompanha integralmente o posicionamento da equipe de auditoria.**

36. Inicialmente, em relação à possibilidade ou não de inclusão dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do Regime Próprio de Previdência Social no cômputo total da Receita Corrente Líquida, o *Parquet* de Contas, por medida de razoabilidade e segurança jurídica, concorda com o posicionamento exarado pela equipe de auditoria, a fim aplicar o entendimento consolidado pela Resolução de Consulta nº 19/2017 somente a partir de 11/08/2017, de forma a possibilitar que referidos valores fossem computados na aferição da Receita Corrente Líquida somente de janeiro a agosto de 2017, e sendo excluídos do cálculo nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2017.

37. Com relação a argumento trazido pelo gestor em sede de alegações finais, cumpre esclarecer que o Acórdão nº 455/2018-TP estatui que se a extrapolação do limite de gastos de pessoal tenha sido ocasionada **exclusivamente** pela aplicação do cálculo da receita corrente líquida com a dedução dos rendimentos das aplicações do RPPS, a caracterização da irregularidade, por si só, não deveria ensejar a emissão



de parecer prévio contrário à aprovação das contas, passando a vigorar plenamente no exame dessas a partir do exercício de 2018.

38. Nos presentes autos não se vislumbra a exclusividade ensejadora da medida atenuante inaugurada pelo referido Acórdão, na medida em que a simples exclusão de tais valores não reconduziria a despesa total com pessoal a patamares inferiores ao limite de 54% da receita corrente líquida, fixada pelo art. 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, como se vê:

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL (R\$)	RECEITA CORRENTE LIQUIDA AJUSTADA CONFORME ACÓRDÃO Nº 455/2018-TP (R\$)	%
Executivo	14.210.925,85	25.407.410,24	55,93
Legislativo	644.528,87	25.407.410,24	2,53

39. No que toca às despesas relativas aos empenhos 917/2017, 3663/2017, 1729/2017, 0312/2017, 0133/2017, 2324/2017, 2368/2017, 3257/2017, 1747/2017 e 1748/2017, referentes a serviços de consultoria e assessoria técnica e serviços médico-hospitalares, o *Parquet* de Contas se alia ao entendimento de que tais despesas não traduziram substituição de servidores públicos.

40. Quanto aos demais gastos discriminados nas **Tabelas B e C** do relatório técnico conclusivo (fls. 08/09 do doc. digital nº 218701/2018), vislumbra-se que a defesa não comprovou que o serviços prestados pelas empresas contratadas não denotam substituição de servidores públicos, sendo impossível a apuração de sua natureza.

41. No que toca às despesas concernentes aos empenhos nº 155/2017 e 2874/2017, verifica-se que o gestor deixou de apresentar as notas fiscais suscitadas pela equipe de auditoria, as quais seriam aptas a demonstrar a natureza dos serviços contratados para fins de desconsideração no cálculo das despesas com pessoal.

42. No que tange aos gastos realizados com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Instituto Tupã, a documentação juntada também não



demonstra a natureza dos serviços prestados.

43. É cediço que os Termos de Parceria firmados com as OSCIPs são instrumentos de fomento que permitem, por um lado, a negociação de objetivos e metas entre as partes, e, por outro, o monitoramento e a avaliação dos projetos, possibilitando maior transparência dos produtos e resultados efetivamente alcançados pelas entidades. Enquanto instrumentos de gestão, direcionam à melhoria da qualidade dos serviços prestados, maior eficiência e flexibilidade do controle administrativo e na aplicação dos recursos públicos, viabilizam a melhoria dos sistemas de gerenciamento, quer no âmbito da administração pública, quer na esfera das organizações da sociedade civil.

44. As parcerias estabelecidas entre a OSCIP e o Poder Público não podem objetivar a substituição da ação estatal, mas sim devem buscar a complementação de atividades já implementadas e desenvolvidas pelo Estado.

45. Da simples leitura dos planos de trabalho encaminhados em sede de alegações finais, vislumbra-se que constam como profissionais envolvidos aqueles ocupantes de atividades relacionadas a cargos que existem na estrutura do Município, consoante observa-se da Lei Complementar Municipal nº 72/2011 e 94/2012, tais como, médico geral, médico especialista, psicólogo, técnico em enfermagem, técnicos administrativos, dentre outros.

46. Com efeito, o que pode ser contribuído para a adoção da indevida sistemática de transferência de gastos com pessoal à OSCIP, por meio de Termos de Parceria, é o fato de a Prefeitura Municipal estar comprometida com o limite de gastos com pessoal.

47. No entendimento deste *Parquet* de Contas, esta Corte deve atuar firmemente no sentido de coibir a ocorrência de forma ilegal de terceirização de serviços públicos, em notável burla ao regramento administrativo que regula a transferência (ou complementação) das atividades do Estado ao particular, seja por licitação, concurso público, ou demais formas em direito público admitidas. Afinal,



como afirmado, o termo de parceria é instrumento criado para que entidades do terceiro setor recebam incentivo para atuar ao lado do ente público, de maneira distinta dele, e não para que o substitua, fazendo as vezes do Poder Público.

48. Neste passo, tendo em vista que o gestor não se desincumbiu de demonstrar que as despesas com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Instituto Tupã cingiram-se às exigências contidas na Lei nº 9.790/99, concorda-se que tais gastos sejam totalmente computados como despesas de pessoal, já que a contraprestação financeira por parte do parceiro público está exclusivamente relacionada à disponibilização de profissionais, conforme se depreende dos planos de trabalho encaminhados.

49. Assim, verifica-se que mesmo com o ajuste da Receita Corrente Líquida e com as deduções das despesas de gastos com pessoal, o limite máximo de gastos com o pessoal do Poder Executivo ultrapassou o percentual de 54% previsto no art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que o **Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade sob análise, referente ao subitem 1.1.**

50. Entretanto, após a correção do equívoco acerca da transcrição do valor referente à Despesa Total com Pessoal do Executivo, o Órgão Ministerial constatou que o limite total de gastos com pessoal do Município, observou o percentual máximo previsto no art. 19, III da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 60,00%, de modo que, o ***Parquet* de Contas opina pelo saneamento do subitem 1.2 da irregularidade.**

51. Por fim, opina ainda, que seja expedida **recomendação** ao Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo que observe os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, sobretudo aqueles constantes do art. 20, III, “b”.

2.3. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial



52. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2014/2017) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 571/2013	Lei Municipal nº 704/2016	Lei Municipal nº 715/2016

53. Conforme consta no **relatório técnico preliminar**, a Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 36.050.000,00 (trinta e seis milhões e cinquenta mil reais), dos quais, R\$ 9.836.409,64 (nove milhões, oitocentos e trinta e seis mil quatrocentos e nove reais e sessenta e quatro centavos) foram destinados ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve orçamento de investimento.

54. No decorrer da execução orçamentária, entretanto, em razão da abertura de créditos adicionais e anulações de dotações, o Orçamento Final passou a ser de R\$ 40.298.494,11 (quarenta milhões, duzentos e noventa e oito mil quatrocentos e noventa e quatro reais e onze centavos).

55. O laudo de auditoria informa ainda a inexistência de abertura de créditos adicionais ilimitados, e que referidos créditos foram abertos com prévia autorização legislativa, por decreto do executivo.

2.3.1. Da execução orçamentária

56. Com relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 0,885	
Despesa prevista atualizada: R\$34.607.700,00	Despesa arrecadado: R\$ 30.632.337,87

Quociente de execução de despesa – 0,730	
Despesa autorizada atualizada: R\$ 38.692.939,17	Despesa realizada: R\$ 28.280.170,37



57. Os resultados indicam que a receita arrecadada foi **menor** que a receita prevista, ocorrendo **déficit de arrecadação**. Por outro lado, a despesa realizada foi **menor** do que a autorizada, acarretando economia orçamentária.

58. Por fim, temos o quociente da execução orçamentária, que é o seguinte:

Quociente de resultado da execução de orçamentária – 1,116	
Despesa Orçamentária Arrecadada Ajustada: R\$ 29.174.263,73	Despesa Orçamentária Empenhada Ajustada: R\$ 26.123.157,57

59. Destas informações extrai-se a existência de **superávit orçamentário de execução**.

2.3.2. Dos restos a pagar

60. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 2.160.591,22 (dois milhões, cento e sessenta mil quinhentos e noventa e um reais e vinte e dois centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 29.886.281,34 (vinte e nove milhões, oitocentos e oitenta e seis mil duzentos e oitenta e um reais e trinta e quatro centavos).

61. Destas informações decorre que **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, R\$ 0,072 foram inscritos em restos a pagar**.

62. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), este foi de 1,630 demonstrando que, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,630 de disponibilidade financeira.

2.3.3. Dívida Pública

63. O art. 3º, inc. II, da Resolução 40/2001, do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a



1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida (RCL).

64. Já o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, define que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida.

65. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) alcançou 0,069, indicando cumprimento do limite previsto no art. 3º, inc. II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro respeitou o limite máximo de 16% da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

66. Denota-se, ainda, que houve dispêndios da dívida pública no exercício analisado no montante de R\$ 232.216,38 (duzentos e trinta e dois mil duzentos e dezesseis reais e trinta e oito centavos), relativos a despesas realizadas com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

67. Denota-se que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e 43/2001, ambas do Senado Federal.

2.3.4. Limites constitucionais e legais

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

69. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:



Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	40,52%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	23,59%
Aplicação com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	87,00%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	54,73%

70. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Saúde e Educação.

71. Entretanto, conforme já tratado nos autos, constata-se que a gestão superou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, em afronta aos art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando a irregularidade **AA.04**.

2.4. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

72. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro contido no subitem 4.1.4.1 de seu relatório preliminar.

73. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 40.298.494,11 (quarenta milhões, duzentos e noventa e oito mil quatrocentos e noventa e quatro reais e onze centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 29.886.281,34 (vinte e nove milhões, oitocentos e oitenta e seis mil duzentos e oitenta e um reais e trinta e quatro centavos), o que corresponde a **74,16%** da previsão orçamentária.

2.5. Avaliação das Políticas Públicas



2.5.1. Educação

74. Acerca das políticas públicas voltadas à educação e dos respectivos indicadores, o corpo técnico aduz que o município esteve **melhor que a média nacional em 06 (seis) de 10 (dez) itens avaliados em 2017**. Tais dados resultaram no **escore 6,0**, o mesmo alcançado no exercício anterior.

75. Em 2017, **destacou-se negativamente** a Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016), Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), **os mesmos indicadores avaliados negativamente nas contas anuais do exercício de 2016**.

76. Portanto, em face dos maus resultados apresentados repetidamente pelo Município na área da educação quanto aos referidos indicadores, deve ser expedida recomendação ao gestor, pelo Poder Legislativo Municipal, para a adoção de providências necessárias ao aperfeiçoamento das políticas públicas no setor, em especial, voltadas à melhora dos índices desfavoráveis apontados pela unidade técnica.

77. Visando a melhoria dos referidos resultados, deve ser expedida recomendação ao gestor para que adote as providências necessárias ao aperfeiçoamento das políticas públicas no setor da educação, priorizando àqueles índices que ficaram abaixo da média nacional e que pioraram em relação ao exercício de 2016.

2.5.2. Saúde

78. Analisando-se as informações apresentadas, nota-se que apenas **04 (quatro) dos 10 (dez) índices avaliados atingiram os valores desejáveis**, calculados a partir de fontes oficiais (Datasus, Secretaria Estadual de Saúde e IBGE). Houve



resultado semelhante à Média Brasil no que diz respeito ao indicador Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015). Tais dados resultaram no escore 4,5, significativamente pior do que o resultado alcançado no exercício anterior, de 8,0.

79. Em 2017, **destacou-se negativamente** a Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015), a Taxa de Detecção de Hanseníase (2016); a Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016), al incidência de Tuberculose todas as formas (2016) e a Cobertura - Imunizações : Pentavalente (2016).

80. Assim, nesses indicadores que o escore foi 0 (zero) ou que pioraram em relação ao exercício anterior, o município precisa adotar políticas para melhorar esses índices e, conseqüentemente, a melhorar a qualidade de vida da população.

81. Importante frisar que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas.

82. Denota-se, portanto, não obstante o cumprimento dos limites legais de recursos aplicados na educação e saúde, que os resultados em tais áreas precisam ser melhorados, fazendo-se necessário o aperfeiçoamento dos indicadores avaliados cujos índices de resultados demonstraram-se destoantes da média nacional

83. É preciso que o projeto proposto seja factível, ou seja, possível de ser desenvolvido, e efetivamente concluído com êxito. Apresentar um planejamento apenas para cumprir formalidades, como é o caso dos autos, certamente não resultará em mudanças concretas.

84. Assim, justamente a partir do conhecimento da realidade e das expectativas de saúde e educação da população, que se torna possível a fixação das linhas prioritárias que devem se desenvolver e consolidar-se.

85. Neste contexto, tem-se que as políticas públicas de saúde e educação deveriam contribuir de forma efetiva na melhoria do bem estar e qualidade de vida das pessoas.



86. Assim sendo, visando a melhoria dos referidos resultados nas áreas da saúde e educação, devem ser expedidas **recomendações ao gestor para a adoção de providências necessárias ao aperfeiçoamento das políticas públicas nestes setores.**

2.6. Observância do Princípio da Transparência

87. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram comprovadas a realização das audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA, em desatendimento ao que dispõe o art. 48, parágrafo único da LRF.

88. Apurou-se, também, que o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF. O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre foi avaliado em audiência pública na Câmara Municipal, conforme o art. 9º, § 4º, da LRF.

89. Vislumbra-se, ademais, que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, conforme o art. 49 da LRF.

90. Já os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados, com a devida publicação nos termos do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

91. No que se refere aos Conselhos Municipais e Conselho Tutelar, observa-se que foram assegurados recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual.

92. Por fim, observou-se que as contas anuais de governo do Município, referentes ao exercício de 2017, foram encaminhadas a este Tribunal de Contas dentro do prazo legal.

2.7. Índice de Gestão Fiscal

93. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM⁶, cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de

⁶ - Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT.



indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

94. O IGF é composto dos seguintes indicadores:

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

95. Os municípios 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)

96. Compulsando os autos, verifica-se que no exercício de **2017** o **Município de Jauru** teve em índice geral de 0,62, marca que o coloca na categoria de **Boa Gestão (nota B)** e em 34º lugar no ranking dos municípios de Mato Grosso.

97. Vislumbra-se que houve melhora na sua posição no ranking desde 2015, passando de 117º (2015) para 56º (2016) e 34º (2017).

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

98. Considerando os fatos expostos nos autos, é de se concluir que o agente político, de maneira geral, foi diligente ao aplicar os recursos na área da educação e saúde obedecendo os percentuais mínimos constitucionais.



99. Contudo, é possível vislumbrar baixa efetividade na aplicação de tais recursos na área da educação, na medida em que os resultados apresentados continuam preocupantes.

100. Nada obstante, na **educação** verificou-se que o Município apresentou resultado inferior à média Brasil nos mesmos indicadores negativos apresentados no exercício de 2016, o que indica a omissão na adoção de medidas eficazes para o incremento de políticas públicas nesta área e melhora da situação já conhecida.

101. De outra parte, em relação aos indicadores da **saúde**, constatou-se que o Município de Jauru apresentou **significativa piora** em seus resultados, caindo do escore 8,0 em 2016, para o escore de 4,5 em 2017.

102. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2016 (Processo nº 78050/2016) esta Corte de Contas publicou o Parecer Prévio nº 16/2017-TP em **05/09/2017**, motivo pelo qual a unidade instrutiva entendeu que não houve tempo hábil para que o gestor atendesse as recomendações no exercício sob análise.

103. De outra parte, com relação ao cumprimento das recomendações das Contas de Governo atinentes ao exercício de 2015 (Processo nº 8729/2015), esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio nº 32/2016-TP) pelas seguintes recomendações:

Recomendações	Situação verificada pela Secex
1) adote imediatamente, providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Educação: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014);	Houve melhora no indicador, que em 2016 era 42,97 e em 2017 passou para 43,84, porém ainda ficou abaixo da média Brasil que foi 56,12.
1) adote imediatamente, providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Educação: b) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014);	Não houve melhora no indicador, que foi o mesmo em 2016 e 2017 (100,00). O indicado da média Brasil que foi 53,80 em 2017.
1) adote imediatamente, providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Educação: c) Proporção de escolas municipais com	Não houve melhora no indicador, que foi o mesmo em 2016 e 2017 (100,00). O indicado da média Brasil que foi 50,50 em 2017.



nota na Prova Brasil (Português 4º série/5º ano) inferior à média do Brasil (2014);	
1) adote imediatamente, providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Educação: d) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 8ª série/9º ano) inferior à média do Brasil (2014); e,	Não houve melhora no indicador, que foi o mesmo em 2016 e 2017 (0,00). O indicado da média Brasil que foi 54,74 em 2017.
1) adote imediatamente, providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Educação: e) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 8º série/9º ano) inferior à média do Brasil (2014);	Não houve melhora no indicador, que foi o mesmo em 2016 e 2017 (100,00). O indicado da média Brasil que foi 51,47 em 2017.
2) adote providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Saúde: a) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas À de pré-natal (2013);	Houve melhora no indicador, que em 2016 era 73,11 e em 2017 passou para 53,59, porém ainda ficou abaixo da média Brasil que foi 66,49 em 2017.
2) adote providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Saúde: b) Taxa de detecção de Hanseníase (2014);	Houve piora no indicador, que em 2016 era 15,15 e em 2017 passou para 11,11, porém ainda ficou abaixo da média Brasil que foi 49,16 em 2017.
2) adote providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Saúde: c) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária (2014);	Houve piora no indicador, que em 2016 era 21,64 e em 2017 passou para 44,43, porém ainda ficou acima da média Brasil que foi 32,46 em 2017.
2) adote providências para a efetiva melhora das seguintes Políticas Públicas de Saúde: d) Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); e,	Houve melhora no indicador, que em 2016 era 0,08 e em 2017 passou para 0,21, porém ainda ficou abaixo da média Brasil que foi de 0,40
3) adote providências para a efetiva melhora em relação a sua posição no Ranking da transparência pública.	Jauru passou da 56ª posição para a 36ª, subindo vinte posições.

104. Assim, o Ministério Público de Contas entende ser de grande valia para o desfecho das presentes Contas de Governo dar aqui destaque para os **aspectos relevantes** a serem aprimorados, evoluídos e efetivados no exercício seguinte:

Políticas Públicas de Educação e Saúde: O Município precisa melhorar os seguintes indicadores da educação e da saúde.

Na Educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016), Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016), Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) e Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016);

Na Saúde: Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2015), Taxa de Detecção de Hanseníase (2016); Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2016), Incidência de Tuberculose todas as formas



(2016) e a Cobertura - Imunizações: Pentavalente (2016) e Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015).

105. 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 ao seu próprio desempenho com relação ao ano anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde e do ensino no Município.

106. Pelo exposto, verifica-se que não foram completamente atendidas as recomendações emanadas por este Tribunal tendo alguns dos indicadores apresentado piora em relação ao exercício anterior, ensejando a necessidade de recomendação à Administração no sentido de aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de saúde e educação, comprovando-se as medidas adotadas quando do julgamento das contas de governo relativas ao exercício de 2018.

107. Além da inobservância de parte das recomendações, demonstrou-se a ocorrência de **irregularidade de natureza gravíssima**, apta à reprovação das Contas Anuais do Município de Jauru, referentes ao exercício de 2017, isto porque, **verificou-se a violação de limite constitucional de gastos com pessoal, em ofensa ao disposto no art. 20, inc. III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

108. Como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à Câmara Municipal de Jauru, a manifestação deste *Parquet* de Contas encerra-se com o manifestação pelo **parecer CONTRÁRIO à aprovação** das presentes contas de governo.

3.2. Conclusão

109. 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**:

a) pela emissão de **parecer prévio CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Jauru** referentes ao **exercício de 2017**, sob



a administração do **Sr. Pedro Ferreira de Souza**, 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 TCE/MT nº 10/2008;

b) pela recomendação ao **Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas **determine ao Chefe do Executivo** que:

b.1) observe os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000, sobretudo aqueles constantes do art. 20, III, “b”;

b.2) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas de **saúde e educação**, 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 2018, especialmente em relação aos indicadores que se mostraram abaixo da média nacional ou apresentaram piora se comparados ao exercício anterior.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 22 de novembro de 2018.

(assinatura digital)⁷

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

⁷ 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.