



PROCESSO Nº : 17.665-6/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : JOABE DE ALMEIDA DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 2.431/2017

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Santo Afonso**, referentes ao exercício de 2017, sob a gestão do **Sr. Joabe de Almeida dos Santos**.

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).

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. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.

5. Consta do relatório técnico que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em cumprimento à **Ordem de Serviço nº 7869/2018**, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. O Processo nº 217433/2018, **apenso a estes autos**, se refere ao envio de documentação referente às contas anuais de governo pelo gestor da unidade jurisdicionada para análise e subsídio do presente processo de Contas de Governo por parte da equipe de auditoria.

7. A Secretaria de Controle Externo competente apresentou o **relatório preliminar de auditoria** (documento digital nº 188312/2017), por meio do qual constatou a inexistência de irregularidade.

8. Por fim, foram encaminhados os autos 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

9. 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.

10. 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.

11. 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.

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

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. No caso vertente, as **Contas Anuais de Governo do Município de Santo Afonso**, relativas ao exercício de 2017, reclamam pela emissão de **Parecer Prévio Favorável**, em razão dos argumentos abaixo expendidos.

2.1. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

18. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2014/2017) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei nº 352/2013	Lei nº 409/2016	Lei nº 415/2016



--	--	--

19. O relatório técnico preliminar aponta ainda que o orçamento inicial foi de R\$ 15.028.355,00 (quinze milhões, vinte e oito mil trezentos e cinquenta e cinco reais), no entanto, em razão das alterações orçamentárias no decorrer da sua execução, o orçamento passou a ser de R\$ 15.881.221,53 (quinze milhões, oitocentos e oitenta e um mil duzentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos), sofrendo uma variação positiva equivalente a 5,67%.

2.2.1. Da execução orçamentária

20. Com relação à execução orçamentária, a equipe de auditoria apresentou as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 1,033	
Valor previsto: R\$ 14.510.555,00	Valor arrecadado: R\$ 14.990.064,14

Quociente de execução de despesa – 0,888	
Despesa autorizada: R\$ 15.493.466,63	Despesa realizada: R\$ 13.762.351,19

21. Os resultados indicam que a receita arrecadada foi **maior** que a despesa realizada e que as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido. Destas informações obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,039¹**, o que demonstra o superávit orçamentário de execução.

2.2.2. Dos restos a pagar

¹ receita orçamentária arrecadada ajustada / despesa orçamentária empenhada ajustada.



22. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se, conforme a tabela constante do subitem “5.3.1.2.. Quociente de inscrição de restos a pagar”, que o montante de restos a pagar inscrito no exercício de 2017 soma R\$ 178.036,21 (cento e setenta e oito mil e trinta e seis reais e vinte e um centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 14.990.064,14 (quatorze milhões, novecentos e noventa mil e sessenta e quatro reais e quatorze centavos) .

23. Destas informações decorre que para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa empenhada foram inscritos em restos em pagar no exercício apenas **R\$ 0,012**.

2.2.3. Dívida Pública

24. Com relação à dívida pública contratada no exercício, verifica-se que o município não contratou obrigações de longo prazo durante o período, resultando um quociente da dívida pública contratada no exercício (QDPC) igual a zero.

25. Ademais, o quociente de dispêndios da dívida pública (QDDP) resultou em 0,003, indicando que a soma dos dispêndios da dívida pública, 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, **é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos**.

26. Esse resultado indica o cumprimento dos limites legais previsto no art. 7º, incisos I e II, da Resolução do Senado nº 43/2001.

2.2.4. Limites constitucionais e legais

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

28. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos, 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)	30,03%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	17,76%
Aplicação no FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	88,20%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	48,75%
Gasto do Legislativo	6% (máximo) (art. 20, III, "a", LRF)	3,02%
Despesa total com pessoal	60% (máximo) (art. 19, III, LRF)	51,78%

29. Depreende-se que houve cumprimento dos requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Educação e Saúde, bem como, se respeitou o limite máximo de gastos com pessoal no âmbito municipal.

2.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

30. 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 item 4.1.4.1 de seu relatório preliminar.

31. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de **R\$ 15.881.221,53** (quinze milhões, oitocentos e oitenta e um mil duzentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma **R\$ 14.149.909,48** (quatorze milhões, cento e quarenta e nove mil novecentos e nove reais e



quarenta e oito centavos) o que corresponde a **89,09%** da previsão orçamentária.

2.4. Avaliação das Políticas Públicas

2.4.1. Educação

32. Analisando os índices analisados pela equipe técnica, nota-se que o município de Santo Afonso está abaixo da média Brasil nos seguintes indicadores: Taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil; Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil.

33. Verifica-se que houve melhora deste indicadores com relação ao exercício anterior, todavia, mantém-se abaixo da média nacional. Além disso, verifica-se que o Município de Santo Afonso obteve escore de 6,2, mantendo o resultado do ano anterior e superior aos escores obtidos nos quatro anos anteriores.

34. Apesar dos bons números obtidos, principalmente quando se comparam os indicadores do próprio Município em exercícios anteriores, verifica-se a necessidade de expedição de recomendações para que o Executivo melhore os índices que ficaram abaixo da média brasileira e aquele referente à Taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos), que piorou em relação ao exercício anterior.

2.4.2. Saúde

35. Analisando-se as informações apresentadas, nota-se que dos dez índices avaliados, 5 (cinco) não atingiram os valores desejáveis, calculados a partir de fontes oficiais (Datusus, Secretaria Estadual de Saúde e IBGE): Taxa de Mortalidade Infantil; Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal; Taxa de Detecção de Hanseníase; Incidência de Tuberculose todas as formas; Cobertura - Imunizações: Pentavalente.

36. Em especial, destacam-se negativamente a Taxa de Mortalidade Infantil;



Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal; e Incidência de Tuberculose todas as formas, que também apresentaram piora dos resultados com relação ao exercício anterior.

37. Diante disso, tem-se que os resultados apresentados na saúde devem ser aperfeiçoados, já que as políticas públicas direcionadas a esta área deveriam contribuir de forma mais efetiva na melhoria do bem estar e qualidade de vida das pessoas.

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

39. Denota-se, portanto, que não obstante o cumprimento dos limites legais de recursos aplicados na saúde, os resultados na área podem ser melhorados, fazendo-se necessário o aperfeiçoamento dos indicadores avaliados cujos índices de resultados demonstraram-se destoantes da média nacional

40. É preciso que o projeto proposto seja factível, ou seja, possível de ser desenvolvido, e efetivamente concluído com êxito. Assim, justamente a partir do conhecimento da realidade e das expectativas de educação e saúde da população se torna possível a fixação das linhas prioritárias que devem se desenvolver e consolidar-se.

41. Assim sendo, visando a melhoria dos referidos resultados nas áreas da educação e saúde, devem ser expedidas recomendações ao gestor para a adoção de providências necessárias ao aperfeiçoamento das respectivas políticas públicas, mormente nos indicadores deficitários.

2.5. Observância do Princípio da Transparência

42. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA.

43. Quanto ao cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, verifica-



se que foram avaliadas em audiência pública na Câmara Municipal conforme determina o art. 9º, § 4º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

44. 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, de acordo com o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados, conforme o art. 48 também da Lei de Responsabilidade Fiscal.

45. Por fim, o relatório técnico preliminar consignou que o Chefe do Poder Executivo encaminhou a este Tribunal a Prestação de Contas Anuais dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2016 – TCE/MT.

2.6. Índice de Gestão Fiscal dos Municípios

46. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM, o objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

47. 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.

48. 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)

49. Compulsando os autos, verifica-se que, em relação ao ano de 2016, o município apresentou piora do IGFM Geral, passando da classificação 47 para 65 no ranking (fl. 06 do relatório técnico preliminar), obtendo o índice de gestão fiscal de 0,55 (Conceito C – Gestão em Dificuldade).

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

50. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas de governo anteriores, verifica-se que as atinentes ao exercício de 2016 (Processo nº 25.901-2/2015) esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio 104/2017-TP) pela seguinte recomendação:

adote medidas eficazes a fim de aperfeiçoar o planejamento e a execução de políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal nestas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2017, especialmente com relação aos seguintes indicadores: na educação: a) Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); b) Taxa de abandono - rede municipal – até a 4ª série/5º ano EF (2015); c) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); e, d) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); na saúde: a) Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015); b) Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório - doença cérebro-vascular (2014); c) Taxa de detecção de hanseníase (2015); e, d) Cobertura-imunizações: Pentavalente (2015).

51. Quanto ao cumprimento das recomendações acima, houve melhora apenas com relação aos indicadores de saúde “Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos” e “Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório - doença cérebro-vascular”, que apresentaram resultados melhores



que a média nacional. Todavia, foi possível constatar situações desfavoráveis nas demais áreas de saúde e educação apontadas nas contas anuais de 2016, as quais foram refletidas nos indicadores obtidos pela equipe de auditoria na análise das presentes contas, o que permite concluir que houve atendimento apenas parcial da recomendação.

52. Assim, levando-se em conta o que se apurou nos presentes autos, a Corte de Contas deve reiterar a recomendação ao Poder Legislativo para que realize nova 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.

53. Não obstante essas considerações, a partir de uma análise global, verifica-se que os resultados foram satisfatórios.

54. Por outro lado, o Ministério Público de Contas entende ser de grande relevância 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 deixou a desejar em alguns indicadores da educação e da saúde.

Na Educação: índices que ficaram abaixo da média nacional: Taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos); Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à Média Brasil; Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à Média do Brasil;

Índice que teve piora em relação ao exercício anterior: Taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos).

Na Saúde: indicadores que obtiveram resultados abaixo da média nacional e piores que os apresentados no exercício anterior: Taxa de Mortalidade Infantil; Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal; Taxa de Detecção de Hanseníase; Incidência de Tuberculose todas as formas; Cobertura - Imunizações: Pentavalente;

55. Reforça-se aqui a recomendação ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores de saúde e educação que foram avaliados abaixo da média nacional e aqueles que apresentaram piora com relação ao seu próprio desempenho com



no exercício anterior, no sentido de implementar programas capazes de melhorar a qualidade da saúde no Município.

56. 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 São José do Povo, a manifestação deste **Parquet de Contas** encerra-se com o **parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo**.

3.2. Conclusão

57. 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), em concordância **manifesta-se**:

a) pela emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Santo Afonso**, referentes ao **exercício de 2017**, sob a administração do **Sr. Joabe de Almeida dos Santos**, 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 **para que recomende ao Chefe do Executivo** que:

b.1) **proceda** ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área 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 2017;

b.2) faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO



e LOA) programas e ações voltados ao aperfeiçoamento dos referidos índices.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 23 de junho de 2018.

(assinatura digital)²

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

²Documento 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.