



PROCESSO : 6.735-0/2012
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2011
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
GESTOR : JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

PARECER Nº 3.633/2012

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO 2011. PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Trata-se das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Rondonópolis**, referentes ao **exercício financeiro de 2011**, sob a responsabilidade do **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**.

Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação no que tange às Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, como administrador e responsável por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do art. 71, I e II, da Constituição Federal; artigos 47, 210 e 212 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).



Na prestação de contas em tela foram acostados os seguintes documentos: ofício de encaminhamento; cadastro dos responsáveis; relatório com informações acerca do montante aplicados na execução de cada programa; balanços orçamentário, financeiro, patrimonial; demonstração das variações patrimoniais, anexos da Lei nº 4320/64; relação dos restos a pagar da Saúde, Educação e FUNDEB, inscritos e pagos.

Consta do Relatório Técnico, que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, com observância às normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

A Secretaria de Controle Externo apresentou, às fls. 517/566, Relatório de Auditoria que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor, concluindo pela existência de 02 (duas) irregularidades de responsabilidade do gestor.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável e a contadora foram notificada para apresentar defesa em relação ao relatório preliminar de auditoria.

O gestor apresentou, às fls. 574/651, defesa escrita acompanhada de documentos, assim como a contadora, às fls. 654/718.

Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo emitiu, às fls. 723/730, Relatório Conclusivo de Auditoria, que concluiu pela permanência de **01 (uma) irregularidade**:



01. CB 02. Contabilidade Grave. *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).*

01.2. Constatou-se que as demonstrações contábeis não destacaram as receitas intra-orçamentárias, contrariando o que dispõe Portaria Interministerial nº 338/2006 que alterou o anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, item 3.2.1.1.

01.3. Foi constatado que a estrutura do Balanço Financeiro não foi elaborada em conformidade com o anexo XIII da Lei Federal nº 4.320/64, contrariando o artigo 103 da citada Lei nº 4.320/64, item 3.2.3.1.1.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Resolução Normativa nº 10/2008, que estabelece regras para apreciação e julgamento das Contas Anuais de Governo prestadas pelo Prefeito Municipal, em seu art. 5º, §1º, 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.*



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 às falhas ou deficiências administrativas.

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.

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 aos 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 do controle interno de minimizar os riscos de não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao Princípio da Transparência.

Ainda quanto ao disposto na Resolução Normativa nº 10/2008, a apreciação das contas de gestão e de governo são independentes entre si (art. 5º, *caput*).

Assim, na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial da unidade gestora 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).



São esses os aspectos sob os quais guiar-se-á o *Parquet* na presente análise.

No caso em concreto, as Contas de Governo do Município de Rondonópolis – Exercício de 2011, reclamam emissão de **Parecer Prévio Favorável**, em razão dos argumentos que seguem.

II.a – DAS IMPROPRIEDADES CONSIGNADAS

01. CB 02. Contabilidade Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

01.2. Constatou-se que as demonstrações contábeis não destacaram as receitas intra-orçamentárias, contrariando o que dispõe Portaria Interministerial nº 338/2006 que alterou o anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, item 3.2.1.1.

01.3. Foi constatado que a estrutura do Balanço Financeiro não foi elaborada em conformidade com o anexo XIII da Lei Federal nº 4.320/64, contrariando o artigo 103 da citada Lei nº 4.320/64, item 3.2.3.1.1.

É de conhecimento meridiano, que falhas contábeis comprometem a avaliação do patrimônio público, bem como a regularidade dos gastos e sua respectiva dotação orçamentária, além de dificultar a fiscalização por parte do Tribunal de Contas.

Em Direito Financeiro, o fato contábil – no contexto da contabilidade pública – deve referir-se, naturalmente, a um ato administrativo e como tal, necessita observar regras formais e documentais, sob pena de o registro contábil carecer da devida transparência, um dos princípios contábeis.



Deve-se ressaltar que evidenciar os fatos contábeis é objetivo da contabilidade, notadamente os atos administrativos que revelem despesas ou ingresso de receitas. Assim, deve a Unidade Jurisdicionada manter sob controle todos os débitos e créditos relacionados às despesas públicas, obedecendo rigorosamente os ditames da Lei nº 4.320/1964.

Da mesma sorte, o objetivo da Contabilidade é a correta apresentação das despesas, receitas e patrimônio, bem como a apreensão e análise das causas de suas mutações. Tem como regra aplicar-se a uma entidade particularizada, para prover os usuários com informações sobre aspectos de natureza econômica, financeira e física do patrimônio da unidade jurisdicionada e de suas mutações, o que compreende registros, demonstrações, análises, diagnósticos e prognósticos, expressos sob a forma de relatos, pareceres, tabelas, planilhas entres outros meios.

Conforme análise técnica, no caso em tela houve dois equívocos: o primeiro refere-se ao não destaque das receitas intra-orçamentárias nas demonstrações contábeis, em desatendimento ao que dispõe a Portaria Interministerial nº 338/2006; e o segundo em razão da inadequação das demonstrações contábeis ao novo modelo instituído pela Portaria STN nº 664, de 30 de novembro de 2010.

Por conseguinte, faz-se mister que se recomende à Câmara Municipal que determine ao gestor a adoção de medidas que venham a priorizar o cumprimento das regras contábeis aplicadas ao setor público, em especial as dispostas na Portaria Interministerial nº 338/2006 e na Portaria STN nº 664.



II.b – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Receita Base para Cálculo da Educação e Saúde: R\$ 202.900.517,77		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	26,83%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	19,98%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 31.649.561,61		
FUNDEB (Lei 11.494/2007)	60% (art. 60, §5º, ADCT)	74,78%
Profissionais do Magistério da Educação Básica		
Pessoal art. 18 a 22 LRF - RCL: R\$ 10.327.884,47		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	42,03%

O gestor municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos para a Saúde e a Educação, bem como se atentou para os limites de gastos com pessoal.



II.c – AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do município estão em patamares aceitáveis. **Observa-se que o município teve uma queda no índice de desempenho em relação ao ano anterior (exercício de 2010), que era bom (7,5).** Assim, no exercício de 2011, dos 10 (dez) indicadores utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, em 05 (cinco) deles o município apresenta um desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira, em 2 (dois) deles o município apresenta um desempenho próximo à média nacional brasileira e em outros 3 (três) indicadores, o município apresentou um desempenho pior do que a média nacional. **O índice total apurado no exercício de 2011 foi 6, o que se considera aceitável.** Tal índice demonstra que os recursos, embora obedecidos os percentuais fixados em lei, foram aplicados de forma ineficiente, não primando pela qualidade constitucional exigida.

Os indicadores apontam a necessidade da criação de programas de governo que visem o aumento da cobertura potencial – 0 a 6 anos e a diminuição do % de escolas municipais com nota na Prova Brasil (mat-4ª série/ 5º ano) inferior à média do Brasil e do % de escolas municipais com nota na Prova Brasil (port.-8ª série/ 9º ano) inferior à média do Brasil.

Já no tocante às **Políticas Públicas de Saúde**, verifica-se que o município apresentou uma leve melhora. **No exercício anterior (exercício de 2010), seu desempenho era aceitável (5,6).** No exercício de 2011, dos 10 (dez) indicadores utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de saúde, em 6 (seis) deles o município apresenta um desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira, e em outros 4 (quatro) o município apresentou um desempenho pior do que a média nacional. **O índice total apurado no exercício de 2011 foi 6, o que se considera aceitável.** Tal índice demonstra que os recursos, embora



obedecidos os percentuais fixados em lei, foram aplicados de forma ineficiente, não primando pela qualidade constitucional exigida.

Os indicadores apontam a necessidade de criação de programas de governo que visem reduzir a taxa de mortalidade infantil, a taxa de detecção de hanseníase e a taxa de incidência de dengue. Devem ainda ser adotadas providências para aumentar a cobertura terceira dose vacina tetravalente.

Importante frisar, que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas. E sobre este aspecto, o planejamento é absolutamente necessário para mudar a realidade identificada na área da saúde do município.

No caso das instituições de saúde, em que a quantidade e a complexidade das tarefas a serem realizadas, bem como o volume de recursos e pessoas envolvidas na sua realização não podem correr o risco do imprevisto, essa necessidade [do planejamento] torna-se premente. Acresce-se a isso o fato de lidarem com situações que envolvem a vida de milhões de pessoas e que podem resultar em doenças, incapacidades e mortes¹.

É preciso que os gestores municipais se sensibilizem no sentido de dispensarem um olhar especial para a área de planejamento. Pois não adianta ter boas ideias, se não há um suporte técnico que possa planejar, traçar metas, elaborar uma análise orçamentária estruturada e programar os passos que devem ser percorridos para concretizar o projeto.

Além disso, 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,

¹ PAIM, J.S. Desafios para a Saúde Coletiva no século XXI. Salvador: EDFBA, 2006, 767.



certamente não resultará em mudanças concretas.

É justamente a partir do conhecimento da realidade e das expectativas de saúde da população, que se torna possível a fixação das linhas prioritárias que devem se desenvolver e consolidar-se. As políticas públicas de saúde devem na verdade contribuir de forma efetiva na melhoria do bem estar e qualidade de vida das pessoas.

Diante disso, o Ministério Público de Contas entende que o **Município de Rondonópolis** deve dedicar atenção especial a ambas as áreas, tanto saúde, quanto educação, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, e que efetivamente seja executado, a fim alterar o quadro apresentado no relatório técnico, que evidencia as deficiências dos setores.

II.d. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

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.

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. Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados, inclusive as versões simplificadas.

As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas a disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração. Ainda, houve regular publicação de demonstrativos fiscais e atos oficiais.



Em relação aos Conselhos exigidos em lei, verificou-se a efetiva implantação destes, aos quais foi garantido acesso a informações e documentos.

III – ANÁLISE GLOBAL

É importante avaliar o conjunto dos elementos apresentados nas contas da Prefeitura Municipal, eis que estamos diante de um processo de contas de governo, e a análise nestes autos deve restringir-se à atuação governamental agregando-se ainda todos os aspectos contábeis, financeiros e de gestão, tendo como parâmetro as disposições do § 1º do art. 1º e o § 1º do art. 5º da Resolução Normativa nº 10/2008 do TCE/MT.

Em princípio, não foram apontadas nestes autos quaisquer irregularidades que pudessem macular a atuação do governante.

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 Rondonópolis**, a manifestação deste *Parquet* de Contas encerra-se com o parecer favorável à aprovação da presente conta de governo.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando-se o que consta nos autos acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado e dos Municípios de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), **manifesta-se:**



a) pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Rondonópolis**, referentes ao **exercício de 2011**, sob a responsabilidade do **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**, 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 à Câmara Municipal**, quando do julgamento das referidas contas, que determine ao Chefe do Executivo **que aperfeiçoe as políticas públicas de educação:**

b.1) **identificando os fatores** que causaram o baixos índices nos indicadores da educação, em especial com relação à cobertura potencial – 0 a 6 anos, ao % de escolas municipais com nota na Prova Brasil (mat-4ª série/ 5º ano) inferior à média do Brasil e ao % de escolas municipais com nota na Prova Brasil (port.-8ª série/ 9º ano) inferior à média do Brasil;

b.2) **desenvolvendo políticas** de educação voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil;

b.3) **fazendo constar** explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para adequar os referidos índices aos níveis da média Brasil;

c) pela **recomendação à Câmara Municipal**, quando do julgamento das referidas contas, que determine ao Chefe do Executivo **que aperfeiçoe as políticas públicas de saúde:**



c.1) **identificando os fatores** que causaram os baixos índices nos indicadores da saúde, em especial com relação à taxa de mortalidade infantil, a taxa de detecção de hanseníase, a taxa de incidência de dengue e a taxa de incidência de dengue;

c.2) **desenvolvendo políticas** de saúde voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil;

c.3) **fazendo constar** explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para adequar os referidos índices aos níveis da média Brasil;

d) pela **recomendação à Câmara Municipal**, quando do julgamento das referidas contas, que determine ao Chefe do Executivo a adoção de medidas que venham a priorizar o cumprimento das **regras contábeis aplicadas ao setor público**, em especial as dispostas na Portaria Interministerial nº 338/2006 e na Portaria STN nº 664.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 20 de setembro de 2012.

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas