



PROCESSO N. : 7.548-5/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA RICA
GESTOR : ABMAEL BORGES DA SILVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

PARECER N. 4.756/2018

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA RICA. APONTAMENTO RELATIVO À AUSÊNCIA PEÇAS DE PLANEJAMENTO ELABORADAS EM DESACORDO COM OS PRECEITOS LEGAIS,. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE. NECESSIDADE DE MELHORA DO ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL. LIMITE PRUDENCIAL DE GASTOS COM PESSOAL SUPERADO. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Vila Rica**, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Sr. Abmael Borges da Silveira**.
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; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual, arts. 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual n. 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa n. 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 esta Corte 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 26/06/2018 a 12/07/2018, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n. 5484/2018 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

6. O **Processo n. 171549/2018**, apenso a estes autos, trata das Contas Anuais de Governo.

7. A Secretaria de Controle Externo apresentou **Relatório Técnico Preliminar**¹ que faz referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Governo, na qual constatou a seguinte irregularidade, de responsabilidade do **Sr. Abmael Borges da Silveira**, Prefeito Municipal:

1) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

1.1) *Ao analisar o texto da Lei Orçamentária Anual constatou-se que não consta expressamente que o orçamento fiscal totalizou em R\$ 35.641.322,26*

8. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi devidamente **notificado**² acerca do achado de auditoria, ocasião em que apresentou **defesa**³.

1. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital n. 123505/2018.

2. **Ofício** – Documento digital n. 124026/2018.

3. **Documento Externo** – Documento digital n. 150660/2018.



9. A SECEX, por sua vez, emitiu **Relatório Técnico de Defesa**⁴, no qual concluiu pelo **afastamento da irregularidade (FB13)**.

10. Por conseguinte, o responsável foi **notificado**⁵ pra apresentação de **alegações finais**, contudo permaneceu inerte.

11. Vieram os autos para manifestação ministerial.

12. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. 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 *Parquet* na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema⁶:

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 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).

14. A seguir passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, das Contas Anuais de Governo da

4. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 204759/2018.

5. **Notificação** – Documento digital n. 205025/2018.

6. ROMS n. 11.060 GO.



Prefeitura Municipal de Diamantino, referentes ao exercício de 2017.

2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quantos às Contas de Governo da Prefeitura de Diamantino, referentes aos exercícios de **2013 a 2016**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.

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

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de Vila Rica foram:

a) PPA, conforme Lei n. 1.180/2013 (quadriênio 2014 a 2017);

b) LDO, instituída pela Lei n. 1.397/2016;

c) LOA, disposta na Lei n. 1.415/2016, que estimou a realização de receitas e despesas em **R\$ 55.968.439,25**.

18. Em sede de **Relatório Técnico Preliminar**⁷, analisando as peças orçamentárias e de planejamento, a Secex verificou que na LOA não constava expressamente que o orçamento fiscal totalizou o montante de R\$ 35.641.322,26.

19. Assim, apontou a seguinte irregularidade de responsabilidade do **Sr. Abmael Borges da Silveira**, Prefeito Municipal:

3) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

1.1) Ao analisar o texto da Lei Orçamentária Anual constatou-se que não consta

7. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital n. 123505/2018.



expressamente que o orçamento fiscal totalizou em R\$ 35.641.322,26

20. Em sua defesa⁸, o gestor municipal alegou que os recursos do orçamento fiscal e da seguridade social estão perfeitamente compreendidos no orçamento anual para o exercício de 2017, estando destacados individualmente nas entidades e órgãos e funções da administração direta e indireta.

21. Confirmou que o orçamento fiscal está disposto no corpo da lei por meio dos anexos e quadros de receitas e despesas por funções e subfunções de governo, por programação, por categoria econômica, por órgãos da administração e unidade orçamentária.

22. Afirmou que o presente apontamento servirá para o aperfeiçoamento da legislação orçamentária municipal para os orçamentos futuros, fazendo incluir nos projetos de lei artigo específico totalizando os valores para os orçamentos fiscal e da seguridade social.

23. Em análise conclusiva⁹, a Secex aduziu que embora o gestor atual Sr. Abmael Borges da Silveira não tenha tomado qualquer providência no decorrer do ano de 2017 para que fosse corrigida a falha verificada no texto da LOA, há que se considerar que a LOA para o exercício de 2017 foi sancionada pelo gestor anterior (2013-2016) e, por isso, a responsabilidade por esta irregularidade não pode ser imputada ao atual prefeito.

24. Por tal razão, **sanou o apontamento.**

25. **Passa à análise ministerial.**

26. Com efeito, verifica-se que tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 1.397/2016), quanto a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 1.415/2016) foram elaboradas pelo gestor anterior, não podendo ser imputada a responsabilidade ao

8. **Documento Externo** – Documento digital n. 204759/2018.

9. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital n. 204774/2018.



atual gestor, Sr. Abmael Borges da Silveira.

27. Pois bem. Conforme apurado pela Equipe Técnica, na LOA do Município (Lei nº 1.415/2016) , não foi destacado o o valor total do orçamento fiscal, na ordem de R\$ 35.641.322,26, fazendo menção somente aos Anexos e Quadros.

28. Em que pese a ocorrência da irregularidade, esta não trouxe prejuízos a execução orçamentária, ademais eventuais irregularidades constantes das leis orçamentárias e de planejamento do exercício 2017 são de responsabilidade da gestão anterior, assim o **Ministério Público de Contas** concorda com o entendimento da SECEX e manifesta-se pelo **saneamento da irregularidade (FB13)**.

2.2.1. Execução orçamentária

29. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 1,047	
Valor previsto: R\$ 54.326.937,90	Valor arrecadado: R\$ 56.933.004,88

Quociente de realização da despesa – 0,796	
Despesa autorizada: R\$ 63.957.255,58	Despesa realizada: R\$ 50.970.475,52

30. Conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados conforme entendimento da **Resolução Normativa n. 43/2013-TCE/MT** e assim totalizaram ao final:

Quociente de resultado da execução orçamentária – 1,123	
Receita arrecadada: R\$ 53.134.065,21	Despesa realizada: R\$ 47.294.286,03

31. Assim, os resultados indicam que **a receita arrecadada foi maior que a despesa realizada** e as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido.



32. Destas informações, obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de **1,123¹⁰**, o que demonstra **superávit orçamentário de execução**.

2.2.2. Restos a pagar

33. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados)¹¹, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve **inscrição de R\$ 2.415.829,71**, enquanto o total da despesa consolidada empenhada alcançou o montante R\$ 53.496.667,29.

34. Portanto, **para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,044**.

35. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), a Equipe Técnica concluiu que **para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há R\$ 1,397 de disponibilidade financeira**.

2.2.3. Saldos financeiros

36. A comparação do saldo financeiro do exercício anterior (12/2016 – R\$ 11.070.306,10) com a do legado ao ano seguinte (12/2017 – R\$ 12.039.530,47) evidencia que os recebimentos do exercício foram maiores que os pagamentos (**saldo financeiro positivo**), o que se reflete no **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros, apurado em 1,087**.

2.2.4. Situação financeira

10. Total Geral Receita Arrecadada / Despesa Consolidada Empenhada.

11. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante. Podem-se distinguir dois tipos de restos a pagar: os processados e os não processados. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.” (6ª ed., pág. 115).



37. A análise do Balanço Patrimonial (anexo 6) revela a existência de **superávit financeiro** no exercício, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 11.931.405,16) em relação ao passivo financeiro (R\$ 9.580.661,22), verificando-se que o **Quociente da Situação Financeira resultou no índice 1,390**.

2.2.5. Dívida Pública

38. No que se refere à dívida pública, verifica-se que o Município não contratou obrigações de longo prazo durante o exercício, razão pela qual o **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,0.

39. A seu turno, a análise do **Quociente de Dispêndios da Dívida Pública (QDDP)** demonstrou que a soma de dispêndios da dívida pública (R\$ 23.037,70) é menor que a soma dos recebimentos correntes líquidos (R\$ 50.809.946,53), resultando em um **quociente de 0,000**, de acordo com o limite estabelecido nas Resoluções do Senado Federal n. 40/2001 e 43/2001.

2.2.6. Limites constitucionais e legais

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

41. 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\$ 33.611.521,72		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25% (art. 212, CF/88)	36,12%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 8.447.172,68		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, § 5º, ADCT)	92,27%



Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 8.447.172,68		
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 33.611.521,72		
Saúde	15% (arts. 158 e 159, CF/88)	28,72%
Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL: R\$ 82.291.639,13		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	52,04%

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

43. Por outro lado, verifica-se que o Gestor desrespeitou o **limite prudencial de gastos com pessoal do Poder Executivo**, de que trata o art. 22 da Lei Complementar Nacional n. 101, de 2000 (LRF)¹², qual seja: 95% do limite máximo (equivalente a 51,30%), já que os gastos totalizaram **52,04% da RCL**.

44. Sobre o tema, aliás, esta Corte de Contas tem entendimento consolidado na **Resolução de Consulta n. 53, de 2010**, senão veja-se:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 53/2010 EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDOLÂNDIA. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. CÁLCULO. ADEQUAÇÃO AO LIMITE. ADOÇÃO DAS MEDIDAS CABÍVEIS . **1) Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, e no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo. 2) As medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento

12. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF): Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite**, são **vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. grufou-se



dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucionais quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa aos limites legais, lei específica do respectivo ente federativo poderá estabelecer os requisitos objetivos e impessoais para exoneração desses servidores. Não havendo tal norma, aplica-se analogicamente a Lei 9.801/99 à hipótese de exoneração parcial dos servidores não estáveis. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional. (...)

45. Nesse sentido, manifesta-se pela **recomendação**¹³ à Câmara de Vereadores no sentido de **determinar** ao Chefe do Poder Executivo que observe o parágrafo único do art. 22 da LRF, **abstendo-se** de conceder aumentos a qualquer título, de criar cargos públicos, de alterar leis de carreira que impliquem aumento de despesa, de dar provimento a cargos públicos ou mesmo contratar hora extra, enquanto os gastos com pessoal não sejam reconduzidos para valores abaixo do limite prudencial.

2.3. Realização dos programas previstos na LOA

45. 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 demonstrativo no tópico 4.1.4.1¹⁴ do seu relatório preliminar.

46. A previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual para os programas foi de **R\$ 66.625.130,20** (atualizada), sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 53.496.667,29**, o que corresponde a **80,29% de execução** de recursos em relação

13. LOG TCE/MT (LC n. 269/2007): Art. 22 Para efeitos desta lei, considera-se: § 1º. **Recomendações**, as medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

§ 2º. **Determinações legais**, as medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal. grifou-se

14. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital n. 123505/2018, fls 11-14.



ao que foi previsto.

47. Verifica-se que, dos **40 programas** que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, **15** obtiveram execução acima de 90%, **9** tiveram execução entre 60% e 90%, **6** apresentaram execução abaixo de 60%, e **6** obtiveram resultado de execução igual a **zero**, quais sejam:

- Abastecimento
- Comércio
- Curso Técnico Profissionalizante
- Habitação
- Indústria
- Previdência Municipal-RPPS

48. Desta feita, **recomenda-se** à atual gestão que promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando uma mudança positiva da situação avaliada por esta Corte.

2.4. Avaliação das políticas públicas

49. Cabe destacar que o resultado de **políticas públicas de Educação** do Município Vila Rica, no exercício de 2017, alcançou **score 5,6**, resultado inferior ao do exercício anterior (6,2).

50. Assim, no exercício de 2017, dos **dez indicadores elencados, oito** puderam ser utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, **5,0** apresentam desempenho melhor do que a média da rede municipal brasileira.

51. Os indicadores do Município em 2017 demonstram que a gestão educacional precisa ser melhorada nos seguintes pontos:



- Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016);
- Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)
- Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (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).

52. Por fim, **apenas em 1 indicador** o Município apresentou desempenho **melhor que o exercício anterior**, a saber:

- Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)

53. Desta feita, faz-se necessária a **recomendação** ao gestor para se atentar ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados como inferiores à média Brasil, bem como dos indicadores que permaneceram inalterados em relação ao exercício anterior, **implementando programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do município**, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade.

54. A Constituição da República consagra a educação como direito fundamental em seu art. 205¹⁵, e mais, como um direito social no art. 6º¹⁶, revelando-se um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, assim o acesso ao ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino é direito público subjetivo¹⁷, como condição essencial para uma existência digna.

15. **Constituição da República – Art. 205.** A **educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, **visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.** (grifou-se)

16. **Constituição da República – Art. 6º.** São **direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifou-se)

17. **Constituição da República – Art. 208. (...) § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.** (grifou-se)



55. Já no que tange aos resultados apurados para as **Políticas Públicas de Saúde**, no **exercício de 2017**, o Município alcançou **escore 6,0**, o que revela uma pequena melhora em relação ao ano anterior (2016), quando o índice foi de **4,0**. Dos **dez indicadores utilizados** para avaliação, o Município de Vila Rica apresentou **desempenho melhor do que a média nacional em seis deles**.

56. Salienta-se que em **quatro indicadores**, o Município **alcançou resultados inferiores em relação à média nacional**, quais sejam:

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);
- Taxa de Mortalidade Infantil (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).

57. Ademais, do comparativo entre os resultados da avaliação de 2017 frente a do exercício anterior, constatou-se que em **quatro indicadores houve piora no desempenho do Município**, a saber:

- Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015);
- Taxa de Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório – Doença Cérebro-vascular (2015);
- Taxa de Detecção de Hanseníase (2016);
- Taxa de Incidência de Dengue (2016)
- Cobertura - Imunizações: Pentavalente (2016).

58. Denota-se, portanto, a necessidade de maior empenho e comprometimento da gestão em **adotar medidas com o intuito de melhorar a área da saúde** do Município, em especial no que diz respeito aos indicadores que apresentaram resultados abaixo da média Brasil e inferiores ao seu próprio desempenho quando comparados ao ano anterior.

59. 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.

60. Além disso, necessário 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.

61. 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.**

62. Importa frisar, ainda, 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 continuar melhorando a realidade identificada nas políticas públicas de saúde e educação do Município.

63. 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, como também daqueles cujo desempenho piorou quando comparado ao exercício anterior.

2.5. Observância do princípio da transparência e conselhos tutelares

64. 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.

65. 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.

66. Verifica-se, também, que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados (art. 48 da LRF), assim como os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação (art. 37, caput, CF; art. 6º, XIII, L. 8.666/93).

67. 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 LRF.

68. Por fim, em relação aos **Conselhos exigidos em lei**, verificou-se que foram assegurados recursos (orçamentários e de infraestrutura), informações e documentos aos respectivos conselhos, conforme observa-se da documentação apresentada pelos jurisdicionados.

69. Especificamente no que toca ao Conselho Tutelar, o Município de Vila Rica conta com uma unidade, para a qual houve a previsão de dotação orçamentária destinada a atender o seu funcionamento e remuneração dos seus integrantes.

2.7. Índice de Gestão Fiscal

70. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGF¹⁸ tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

18. Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014.



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

71. 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).

72. Compulsando os autos, verifica-se que, no exercício de 2017, o IGFM de Vila Rica foi de **0,69, recebendo Nota B (Boa Gestão)**, resultando na **15ª posição** no *ranking* dos entes políticos municipais de Mato Grosso.

73. Abaixo, comparativo disponível no site do TCE/MT¹⁹ demonstrando a série histórica do IGFM do Município de Vila Rica:

Ano	Município	IGFM Receita Tributária Própria	IGFM Despesa com Pessoal	IGFM Liquidez	IGFM Investimento	IGFM Custo Dívida	IGFM Resultado Orçamentário RPPS	IGFM Geral	Rank Geral
2011	VILA RICA	0,47	0,31	0,55	0,53	0,86	0,62	0,52	83º
2012	VILA RICA	0,48	0,56	0,74	1,00	0,91	0,79	0,73	21º
2013	VILA RICA	0,41	0,06	1,00	0,21	0,91	0,37	0,46	87º
2014	VILA RICA	0,44	0,21	1,00	0,38	0,92	0,44	0,54	77º
2015	VILA RICA	0,44	0,18	1,00	0,53	0,94	0,42	0,57	85º
2016	VILA RICA	0,51	0,65	0,88	0,51	0,98	0,51	0,66	45º
2017	VILA RICA	0,58	0,43	1,00	0,77	0,98	0,39	0,69	15º

74. Abaixo, comparativo do índice nos exercícios anteriores:

- 2015: IGFM Geral 0,57 – Nota C – 85ª posição
- 2016: IGFM Geral 0,66 – Nota B – 45ª posição

75. Observa-se, portanto, que o Município de Vila Rica teve uma melhora

19. <http://www.tce.mt.gov.br/> > Espaço do cidadão > Índice IGFM TCE-MT ou através do link direto: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>.



no seu desempenho, quando comparado ao resultado do ano anterior (0,51).

76. Assim, em homenagem ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) e considerando que a Administração Pública Municipal deve objetivar uma **gestão de excelência**, faz-se necessária a **recomendação** à gestão para que continue **adotando medidas efetivas** visando aprimorar a máquina administrativa em busca de resultados ainda melhores nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (despesa com pessoal, investimento e custo da dívida).

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

77. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2015** (Processo n. 8893/2015), esta Corte emitiu o Parecer Prévio n. 35/2016 – TP, **favorável à aprovação**, com as recomendações a seguir:

1) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, visando uma mudança positiva na situação avaliada por este Tribunal por ocasião da apreciação destas contas, especialmente em relação aos seguintes indicadores: na educação: **a)** Taxa de cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2014); **b)** Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior a média do Brasil (2014); e, **c)** Proporção de escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º série/5º ano) inferior à Média do Brasil (2014); na saúde: **a)** Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2013); **b)** Taxa de Mortalidade Infantil (2013); **c)** Proporção de Nascidos Vivos de Mães com 7 ou mais Consultas de Pré-natal (2013); **d)** Taxa de Internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2014); **e)** Taxa de Detecção de Hanseníase (2014); **f)** Razão de Exames Citopatológicos Cérvico-vaginais em Mulheres de 25 a 59 anos na População Feminina nesta Faixa Etária (2014); e, **g)** Incidência de Tuberculose todas as formas (2014); **2)** desenvolva políticas de educação voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil; **3)** faça constar explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para melhorar os referidos índices; e, **4)** atente-se ao desempenho dos indicadores educacionais que foram avaliados, para que estes não sofram um processo de queda ainda maior em sua qualidade; **5) recomendando**, ainda, ao Poder Legislativo, que faça o devido



alerta ao gestor a fim de que observe os princípios orçamentários, principalmente o exclusividade, abstando-se de inserir na Lei Orçamentária Anual dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, em observância ao artigo 165, §8º da Constituição Federal e a Resolução de Consulta nº 44/2008.

78. A Secex verificou que as recomendações foram parcialmente atendidas, tendo em vista que houve uma melhora de alguns indicadores da educação e da saúde, em relação a 2015.

79. No que tange às Contas de Governo do **exercício de 2016** (Processo n. 82627/2016), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio n. 74/2017 – TP, emitiu manifestação **favorável à aprovação** das mesmas, com a seguinte recomendação:

1) promova o efetivo controle do equilíbrio fiscal das contas do Município, mediante limitação de empenho e de movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas em um exercício ocorra até o limite do saldo da disponibilidade de caixa, abstando-se de permitir o acúmulo imotivado e excessivo de passivos financeiros para exercícios futuros; **2)** regularize os registros contábeis das despesas das fontes 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 25, 27 e 42, realizando a devida contabilização na fonte em que efetivamente pagou essas despesas, bem como regularize os registros contábeis dos restos a pagar inscritos nas fontes 15 e 42, republicando a retificação do Demonstrativo de Disponibilidade e de restos a pagar, acompanhado de nota explicativa; **3)** verifique a fonte superavitária do exercício financeiro anterior a fim de possibilitar a regular abertura de créditos adicionais por *superávit* financeiro; **4)** elabore as peças orçamentárias LOA, LDO e PPA respeitando os ditames legais, em especial descrevendo, de forma clara, no texto da Lei Orçamentária Anual, os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos; **5)** 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 cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); **b)** Taxa de reprovação - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); **c)** Taxa de reprovação - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); **d)** Taxa de abandono - rede municipal - até a 4ª série/5º ano EF (2015); e, **e)** Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2015); **6)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de educação, em relação à Média Brasil, objetivando melhorar os indicadores relacionados à: **a)** Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2015); e, **b)** Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2015); **7)** 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)** Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); **b)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); **c)** Taxa de mortalidade infantil (2014); **d)** Taxa de detecção de hanseníase (2015); **e)** Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2015); e, **f)** Taxa de incidência de dengue (2015); e, **8)** adote medidas para a melhoria das políticas públicas de saúde, em relação à Média Brasil, com vistas a melhorar os indicadores relacionados à: **a)** Taxa de mortalidade neonatal precoce (2014); **b)** Taxa de mortalidade infantil (2014); **c)** Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2014); **d)** Taxa de internação por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos (2015); **e)** Taxa de detecção de hanseníase (2015); e, **f)** Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2015).

80. Verifica-se que as quatro primeiras recomendação foram cumpridas, não tendo sido objeto de novo apontamento no exercício de 2017. Já as recomendações pertinentes aos serviços de saúde e educação foram apenas parcialmente cumpridas, tendo em vista que houve uma melhora de alguns indicadores da educação e da saúde, em relação a 2016.

81. Diante disso, reiteram-se as **recomendações** para que comprove as medidas adotadas no sentido de aperfeiçoar o planejamento e a execução das políticas públicas de saúde e educação, além da adoção de medidas para aprimorar o **Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM**, conforme exposto nos tópicos próprios deste parecer.

82. Logo, a partir de uma **análise global**, em conclusão da análise do que consta nos autos, tem-se que os resultados alcançados pela gestão são **satisfatórios**. Prova disso é que a execução orçamentária foi superavitária, houve suficiente disponibilidade de caixa para fazer face às obrigações assumidas pelo ente, os aspectos avaliados da dívida estão condizentes com os limites definidos pelo Senado Federal e, ainda, houve superávit financeiro no Balanço Patrimonial, denotando-se, por conseguinte, que as contas representaram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente em 31/12/2017.



83. Em complementação, convém mencionar o cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em educação e saúde, no que tange ao teto de gastos com pessoal, foi constatada extrapolação do limite prudencial, devendo ser observado o parágrafo único do art. 22 da LRF, abstendo-se o gestor de conceder aumentos a qualquer título, de criar cargos públicos, de alterar leis de carreira que impliquem aumento de despesa, de dar provimento a cargos públicos ou mesmo contratar hora extra, enquanto os gastos com pessoal não sejam reconduzidos para valores abaixo do limite prudencial.

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

Na Educação: o Município apresentou **cinco** indicadores que precisam ser melhorados: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016); Taxa de Reprovação - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (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 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016).

Na Saúde: o Município apresentou quatro indicadores com resultados inferiores a média nacional: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015); Taxa de Mortalidade Infantil (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).

85. Reforça-se aqui a **recomendação** ao gestor para que se atente ao desempenho dos indicadores da saúde e educação 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.

86. Ademais, foi apontada uma irregularidade, tendo este *Parquet* de



Contas, em consonância com a Equipe Técnica, manifestado pelo seu afastamento (FB13).

87. 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 Vila Rica, a manifestação deste **Parquet de Contas** encerra-se com o **parecer FAVORÁVEL à aprovação das presentes contas de governo.**

3.2. Conclusão

88. 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 FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Vila Rica**, referentes ao exercício de 2017, sob a administração do **Sr. Abmael Borges da Silveira**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual n. 269/2007 (LOTCE/MT), art. 176, § 3º, do RITCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT n. 10/2008;

b) pelo **afastamento da irregularidade FB13**, tendo em vista a Lei Orçamentária Anual ter sido produzida pelo gestor anterior.

c) pela **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, quando do julgamento das referidas contas para que **recomende ao Chefe do Executivo que:**

c.1) **adote medidas efetivas** visando aprimorar a máquina administrativa em busca de resultados ainda melhores nos indicadores que compõem o **Índice de Gestão Fiscal – IGF** (receita própria tributária; despesa com pessoal;



investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS);

c.2) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, sendo realizado um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do município, visando a manutenção da situação avaliada por esta Corte, em especial com relação à: Abastecimento, Comércio, Curso Técnico Profissionalizante, Habitação, Indústria, Previdência Municipal-RPPS.

c.3) proceda o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas nas áreas da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora 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 seguintes indicadores:

c.3.1) na educação: Taxa de Cobertura Potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016); Taxa de Reprovação - Rede Municipal – Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016); Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (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), a fim de que sejam **implementados programas capazes de melhorar a qualidade do ensino do Município**, sobretudo diante da importância da educação no desenvolvimento da criança e/ou adolescente, como mecanismo para a construção da cidadania e dos valores éticos, o mínimo necessário à convivência em sociedade;

c.3.2) na saúde: Taxa de Mortalidade Neonatal Precoce (2015); Taxa de Mortalidade Infantil (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).

d) observe o parágrafo único do art. 22 da LRF (LC n. 101/2000), **abstendo-se** de conceder aumentos a qualquer título, de criar cargos públicos, de alterar leis de carreira que impliquem aumento de despesa, de dar provimento a cargos públicos ou mesmo contratar hora extra, enquanto os gastos com pessoal não sejam reconduzidos para valores abaixo do limite prudencial.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 12 de novembro de 2018.

(assinatura digital²⁰)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto

20. 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.