



PROCESSO : 7.974-0/2014
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2013
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE JANGADA
RESPONSÁVEL : VALDECIR KEMER
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 3.120/2014

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO 2013. PREFEITURA MUNICIPAL DE JANGADA. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO.

1 RELATÓRIO

Trata-se das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Jangada**, referentes ao **exercício financeiro de 2013**, sob a responsabilidade do **Sr. Valdecir Kemer**.

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).



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 no período de 01/01/2014 a 05/06/2014 na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2510/2014, e 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 o Relatório de Auditoria que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor, concluindo existência de 03 (três) irregularidades, imputadas ao Sr. Valdecir Kemer, responsável no período de 01/01/2013 a 31/12/2013.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi citado para apresentar defesa em relação ao relatório supracitado, a qual consta do DOCUMENTO_EXTERNO_122548_2014_01.

A equipe técnica, em análise conclusiva, manifestou-se pela manutenção de **02 (duas) irregularidades**, a saber:

Valdecir Kemer – Prefeito Municipal – Período de 01/01/2013 a 31/12/2013.

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 Por determinação do Relator (Control-P - documento nº.66772/2014), o processo nº. 93289/2013, que analisou as informações constantes na LDO/2013 (Lei Municipal nº.578/2012), foi juntado ao processo nº. 75310/2013, que trata das Contas Anuais de Gestão de 2013 da Prefeitura de Jangada. Contudo, as informações apresentadas no nº 93289/2013 referem-se a irregularidades a serem analisadas no Relatório de Contas Anuais de Governo. Destarte, o Relatório Técnico nº.93289/2013 apontou 2 (duas) irregularidades. Após manifestação da defesa, por meio do documento externo nº.284089/2013, os apontamentos permaneceram. Contudo, nesse achado serão listados apenas as irregularidades atinentes ao descumprimento do art. 4º da LRF. São eles: 2- Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal). 2.2 Ausência dos seguintes demonstrativos do anexo de metas fiscais: 1. Demonstrativo II - Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior. 2. Demonstrativo III - Metas Fiscais Atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores. 3. Demonstrativo IV - Evolução do patrimônio líquido, também os últimos 3 exercícios. 4. Demonstrativo V - Origem e a aplicação de recursos obtidos com a alienação de ativos. 5. Demonstrativo VI - Avaliação da situação financeira e Projeção atuarial da previdência própria. 6. Demonstrativo VII - Da estimativa e compensação da renúncia de receita. 7. Demonstrativo VIII - Da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. - Tópico - 4.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

1.2 Por determinação do Relator (Control-P- documento nº.66767/2014), o processo nº.107212/2013, que analisou as informações constantes na LOA/2013 (Lei Municipal nº.583/2012), foi juntado ao processo nº. 75310/2013, que trata das Contas Anuais de Gestão de 2013 da Prefeitura de Jangada. Contudo, as informações apresentadas no nº.107212/2013 referem-se a irregularidades a serem analisadas no Relatório de Contas Anuais de Governo. Destarte, o Relatório Técnico nº.107212/2013 apontou 2 (duas) irregularidades. Após manifestação da defesa, por meio do documento externo nº.2566/2014, 1 (um) apontamento permaneceu: 1. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal) 1.1 Incompatibilidade de ações e valores nas peças de planejamento lançados no Sistema APLIC entre a LOA/2013 com as da LDO e do PPA - 2009/2013, descumprindo o que estabelece o art. 5º da LRF; - Apêndice A. - Tópico - 4.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

2 FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).



*2.1 O art. 4º, inc. I da lei nº 583/2012 (LOA), que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2013, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares, até o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do total da despesa fixada de R\$ 12.015.527,00 (doze milhões quinze mil e quinhentos e vinte e sete reais), ou seja, R\$ 5.406.987,15. No entanto, houve a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 5.958.975,79 (49,59%), portanto, **R\$ 551.373,67**, sem autorização legislativa, a maior que o autorizado na LOA 2013. - Tópico – 4.1.3.1. Alterações Orçamentárias*

Por derradeiro, conforme preceitua o art. 141, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT, foi concedida oportunidade para o gestor apresentar suas alegações finais, no prazo regimental, a qual consta do DOCUMENTO_EXTERNO_151297_2014_01.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

2 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 n° 10/2008, a apreciação das contas de gestão e de governo são independentes entre si (art. 5°, *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 concreto, as Contas de Governo do Município de Jangada – Exercício de 2013, reclamam emissão de Parecer Prévio Favorável, em razão dos argumentos que seguem.

2.1 IRREGULARIDADES REMANESCENTES

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).

Quanto à presente impropriedade, a equipe técnica apontou duas falhas, a primeira referente à ausência de demonstrativos do anexo de metas fiscais das peças de planejamento e a segunda concernente à incompatibilidade de ações e valores nas peças de planejamento lançados no Sistema APLIC entre a LOA/2013 com as da LDO e do PPA – 2009/2013.

A defesa do gestor confirmou ambas as irregularidades pleiteando o saneamento das mesmas com a remessa dos demonstrativos de metas fiscais e a alegação de que as inconsistências geradas deram-se pela troca dos sistemas de informática que gerem as remessa ao Sistema Aplic.

O Ministério Público de Contas entende que as irregularidades formais existiram e devem ser evitadas, no entanto, não sugerem parecer contrário à aprovação das contas de governo do executivo municipal.



2 FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

A presente irregularidade trata da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no importe de R\$ 551.373,67.

A defesa alega que houve autorização para a abertura de crédito suplementar de 10% do orçamento vigente em 29 de novembro de 2013, por meio da Lei nº 598/2013, publicada no mural da Câmara Municipal na mesma data, o que tornaria o Decreto que abriu créditos suplementares, de 02 de dezembro de 2013, legal.

No entanto, a equipe técnica alega que a publicidade da mencionada lei deu-se apenas em 16 de dezembro de 2013, conforme consta do Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso.

Considerando-se que foi juntada a página do Jornal Oficial e a publicação é condição de validade da lei, houve a falha formal, que não deve justificar parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo, mas evidencia necessidade de melhora no planejamento orçamentário.

2.2 POSIÇÃO FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL

As peças orçamentárias do Município de Jangada foram:

- PPA conforme Lei nº 505/2009;
- LDO instituída pela Lei nº 578/2012;
- LOA disposta na Lei nº 583/2012, na qual há estimativa de receita e fixação de despesa em cerca de R\$ 12.015.527,00.



Quanto à arrecadação orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

| Quociente de arrecadação da receita – 1,11 | |
|---|-------------------------------------|
| Valor previsto: R\$ 12.015.527,00 | Valor arrecadado: R\$ 13.453.577,65 |

| Quociente de realização da despesa – 0,99 | |
|--|--------------------------------------|
| Despesa autorizada: R\$ 13.253.070,22 | Despesa realizada: R\$ 13.150.398,08 |

Os resultados indicam que a receita arrecadada é maior que a despesa realizada e que as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido. Destas informações obtém-se o quociente de execução orçamentária de 1,02 que demonstra superávit de execução orçamentária.

Consequentemente, quanto ao saldo financeiro, o exercício de 2013 demonstrou saldo superior ao exercício anterior, portanto mostrou-se positivo.

Resultado positivo também foi o espelhado na comparação entre o ativo e o passivo financeiro, demonstrando superávit financeiro.

2.3 REALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS PREVISTOS NA LOA

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 8.2 em seu relatório preliminar.

A previsão orçamentária da LOA para os programas foi de R\$ 13.251.186,52 (treze milhões, duzentos e cinquenta e um mil, cento e oitenta e seis



reais e cinquenta e dois centavos), sendo que o valor gasto para a execução foi de R\$ 13.150.398,08 (treze milhões, cento e cinquenta mil, trezentos e noventa e oito reais e oito centavos).

Por outro lado, tem-se que dos 34 (trinta e quatro) programas elencados, em apenas dois deles teve menos de noventa por cento do seu planejamento executado.

2.4 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\$ 8.695.507,25 | | |
|--|-----------------------------------|-----------------------------|
| Exigências Constitucionais | Valor Mínimo a ser aplicado | Valor Efetivamente Aplicado |
| Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | 25,00% (art. 212, CF/88) | 34,58% |
| Saúde | 15,00% (artigos 158 e 159, CF/88) | 22,27% |

| Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 1.225.839,44 | | |
|---|--------------------------|--------|
| FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica | 60% (art. 60, §5º, ADCT) | 66,48% |



| Pessoal art. 18 a 22 LRF - RCL: R\$ 11.645.878,96 | | |
|--|---|--------|
| Gasto do Executivo | 54,00% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF) | 49,66% |

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

2.5 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação** do município estão em patamares ruins. Assim, no exercício de 2012, dos 10 (dez) indicadores utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, em **03 (três) o Município de Jangada apresenta um desempenho melhor do que a média** da rede municipal brasileira e em **03 (três) apresenta um resultado pior**, não se considerando na análise os outros 04 (quatro) indicadores.

O índice total apurado para as Políticas Públicas de Educação, no exercício de 2012, foi 3,75, o que se considera ruim, sendo importante destacar que houve queda nos resultados dos indicadores referentes à taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos) e à taxa de reprovação - rede municipal – até a 4ª Série/5º Ano, em relação ao próprio desempenho do ano anterior.

Desta feita, é necessária recomendação ao gestor que considerando o resultado ruim apresentado, identifique os fatores que causaram os baixos índices nos indicadores da educação e desenvolva políticas públicas voltadas para a melhoria desses índices.



Já no tocante às **Políticas Públicas de Saúde**, no exercício de 2012, dos 10 (dez) indicadores utilizados para aferir os resultados, **em 4 (quatro) o município apresenta um desempenho melhor do que a média nacional**, e em 6 (seis) deles o resultado aferido é pior do que a média nacional.

O índice total apurado para as Políticas Públicas de Saúde, no exercício de 2012, foi 4,0, desempenho que se considera ruim para o Município de Jangada. É importante ressaltar que em relação ao seu próprio desempenho do ano anterior, **o município piorou em 7 (sete) indicadores**, taxa de mortalidade neonatal precoce, taxa de mortalidade infantil, proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal, taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos, taxa de detecção de hanseníase, cobertura - tetravalente (DTP/Hib) (TETRA) e taxa de incidência de dengue.

Denota-se, portanto, a necessidade de alertar o 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 gravíssimo apresentado, principalmente no que se refere às ações de combate à dengue, buscando a melhora do desempenho evidenciado nestas contas.

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 a melhora da realidade identificada nas políticas públicas de saúde do Município de Jangada.

2.6 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.

3 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 que pese tenham sido constatadas falhas na elaboração das peças orçamentárias, com a ausência de demonstrativos do anexo de metas fiscais das peças de planejamento e a incompatibilidade de ações e valores nas peças de planejamento lançados no Sistema APLIC entre a LOA/2013 com as da LDO e do PPA – 2009/2013, além da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, ante as justificativas apresentadas pelo gestor verifica-se que se tratam de falhas de natureza formal, que não comprometeram a gestão como um todo.



No entanto, o *Parquet* de Contas entende que há necessidade de atenção especial à educação e saúde municipal, pois as presentes contas de governo evidenciam pioras em ambos os setores.

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

4 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 Jangada, referentes ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Valdecir Kemer, 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:



b.1) que se atente à adequada remessa de arquivos ao Sistema Aplic;

b.2) que se atente à data de publicação das leis que autorizam a abertura de créditos suplementares, para posteriormente providenciar os decretos de abertura;

b.3) que aperfeiçoe as políticas públicas de educação:

b.3.1) identificando os fatores que causaram os baixos índices nos indicadores da referentes à taxa de cobertura potencial na educação infantil (0 a 6 anos), à proporção de escolas municipais com nota na prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à média do Brasil e proporção de escolas municipais com nota na prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à média do Brasil;

b.3.2) **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.3.3) **fazendo constar** explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para adequar o referido índice aos níveis da média Brasil;

b.4) que aperfeiçoe as políticas públicas de saúde:

b.4.1) **identificando os fatores** que causaram os baixos índices nos indicadores da saúde, em especial com relação à taxa de mortalidade neonatal precoce, taxa de mortalidade infantil, proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal, taxa de detecção de hanseníase, razão de exames citopatológicos cervico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nesta faixa etária e taxa de incidência de dengue;



b.4.2) **desenvolvendo políticas** de saúde voltadas para a melhoria desses índices, mantendo e/ou melhorando os que estão acima ou iguais aos da média Brasil, além de dar enfoque à saúde infantil da população municipal e ao combate à dengue;

b.4.3) **fazendo constar** explicitamente nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) programas e ações para adequar os referidos índices aos níveis da média Brasil.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 21 de agosto de 2014.

(assinatura digital)*

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

* Documento assinado digitalmente de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.