



Proc.: 02047/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 02047/17/TCE-RO [e] - Apensos (03982/15; 01969/16; 02196/16; 03579/16; 04837/16).

SUBCATEGORIA: Prestação de Contas.

ASSUNTO: Prestação de Contas – Exercício 2016.

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Machadinho do Oeste.

INTERESSADO: Município de Machadinho do Oeste/RO.

RESPONSÁVEIS: Eliomar Patrício (CPF Nº 456.951.802-87) – Prefeito Municipal no Exercício de 2017.
Mario Alves da Costa (CPF Nº 351.093.002-91) – Prefeito Municipal no Exercício de 2016.
Gilberto Bones de Carvalho (CPF Nº 469.701.772-20) – Contador (CRC/RO - 007119/O).
Alda Maria de Azevedo Januário de Miranda (CPF Nº 639.084.682-72) – Controladora Geral.

ADVOGADOS: Luiz Carlos de Oliveira (OAB/RO nº 1032).

RELATOR: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

SESSÃO: 1ª Sessão Plenária, de 14 de fevereiro de 2019.

GRUPO: I

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. INADEQUAÇÃO DA SITUAÇÃO CONTÁBIL, ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. DESPESA COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL EM VIRTUDE DE DECISÃO JUDICIAL. INOBSERVÂNCIA ÀS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ART. 42 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00. ADOÇÃO DE MEDIDAS DE ADEQUAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL. EXISTÊNCIA DE IMPROPRIEDADES CONTÁBEIS. FRAGILIDADE DO CONTROLE. DETERMINAÇÕES PARA CORREÇÃO E PREVENÇÃO. PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. É vedado a abertura de Créditos sem indicação da finalidade; exposição de justificativa; e, demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos, por inteligência das disposições contidas no Art. 41, I, II e III, Art. 42 e 43, §1º da Lei nº 4.320/64.

2. O Poder Executivo deve adotar medidas de regulamentação para a cobrança administrativa da Dívida Ativa do município, em observância ao que dispõe os arts. 11 e 58 da Lei Complementar nº 101/2000; Artigos 37, XII e 132 da CF/88; artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; Parágrafo único do art. 1º da Lei Federal n. 9.492/97.

3. É vedado ao Poder Executivo realizar a subavaliação dos Passivos Financeiros em razão de cancelamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas, sem justificativa e com prazo de execução vigente, por força do que estabelece o Art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c Art. 1º, §1º, da LC nº 101/2000 c/c Art. 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64.

4. As informações contábeis devem se apresentar consistentes e apresentar a realidade dos lançamentos realizados, conforme estabelece os Arts. 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/64, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil).

5. É vedado ao Poder Executivo, por força das disposições contidas no Art. 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/64 c/c Resolução CFC nº 1.137/08 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público), MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual, deixar de promover a contabilização de obrigações com terceiros em razão de anulação de empenhos e não reconhecer contabilmente as obrigações decorrentes da realização de empenhos realizados a menor.

6. É dever da Administração Pública a estrita observância às disposições contidas no art. 1º, §1º, da LRF, que trata da disponibilidade de caixa para cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) ao final do exercício.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do exercício de 2016, do Município de MACHADINHO DO OESTE/RO, de responsabilidade do Senhor MARIO ALVES DA COSTA, na qualidade de Prefeito Municipal e outros, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por maioria, vencido o Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS, em:

I – Emitir Parecer Prévio pela reprovação das contas do Município de Machadinho do Oeste, relativas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Mario Alves da Costa – Prefeito Municipal, CPF nº 351.093.002-91, consoante dispõe a Constituição Federal, no artigo 31, §§ 1º e 2º, e a Lei Complementar Estadual nº 154/1996, no artigo 1º, III, e no artigo 35, ressalvadas as Contas da Mesa da Câmara Municipal, dos Convênios e Contratos firmados pelo Executivo em 2016, os quais terão apreciações técnicas com análises detalhadas e julgamentos em separado, em virtude das seguintes irregularidades:

a) Inobservância ao art. 1º, §1º, da LRF, em virtude da insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras no valor de R\$3.284.514,95 (três milhões duzentos e oitenta e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

quatro mil quinhentos e quatorze reais e noventa e cinco centavos), em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

b) Descumprimento ao art. 41, I, II e III, art. 42 e 43, §1º da Lei nº 4.320/64, por realizar abertura de Créditos sem indicação da finalidade; exposição de justificativa; e demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos;

c) Descumprimento aos artigos 11 e 58 da Lei Complementar 101/2000; artigos 37, XII, e 132 da CF/88; artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; Parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n. 9.492/97, em virtude da inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa;

d) Descumprimento ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, artigo 1º, §1º, da LC nº 101/2000 c/c art. 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64, em razão das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no valor de R\$5.732.398,30, por parte do Poder Executivo Municipal;

e) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil), em virtude da ocorrência de inconsistências das informações contábeis apresentadas pelo Poder Executivo Municipal (Achados de Auditoria A1 “a”, A1 “b”, A1 “c”, A1 “d”, A1 “e”, A1 “f”, A1 “g”, A1 “h” e A1 “i”);

f) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964 c/c Resolução CFC nº 1.137/08 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.), MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual, visto a ausência de evidenciação das Contas do Passivo Exigível junto ao Balanço Geral encerrado em 31/12/2016, em virtude: a) da não contabilização de obrigações com terceiros em razão da anulação dos empenhos de forma indevida no valor de R\$5.364.592,67; e, b) do não reconhecimento contábil das obrigações decorrentes da realização de empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de dezembro/2016 (R\$8.992,23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29); e,

g) Descumprimento à Lei nº 1.426/2015 c/c art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, em virtude de que a meta de Resultado Nominal projetou uma redução do estoque da Dívida Fiscal Líquida em R\$1.541.119,64, entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85.

II – Determinar ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, para que adote as seguintes providências:

a) Independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, realize a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho, contrariando às disposições do art. 60 da Lei nº 4.320/64;

b) Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto a informações dos Balanços que compõem a Prestação de Contas, observando o disposto nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

NBG TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro nas futuras Prestações de Contas;

c) Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; (e) fluxograma das atividades; e (f) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/00 e das demais normas de contabilidade do setor público;

d) Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos e receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

e) Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

f) Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino FUDNEB e Saúde; (e) procedimentos para abertura de créditos adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotina com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

g) Elabore plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- g.1) estabelecer o organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;
- g.2) promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;
- g.3) promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;
- g.4) dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;
- g.5) dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;
- g.6) realizar o recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;
- g.7) adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;
- g.8) criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;
- g.9) adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;
- g.10) criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e do controle;
- g.11) adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução do CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66;
- h) Determine à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;
- i) Adote providências com fito de conscientizar a sociedade local acerca da necessidade de atingimento da meta do IDEB, nos anos finais do Ensino Fundamental, com vistas a garantir políticas educacionais de qualidade.

III – Determinar ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, para que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- a) Atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo nº 4150/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;
- b) Adote medidas para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,20% da RCL, de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes;
- c) Adote medidas tendentes a elevar o índice de desenvolvimento da educação básica, com o estabelecimento de metas para elevação da qualidade do ensino, a ser comprovado pelo crescimento do Ideb nos anos vindouros;
- d) Atente-se para o posicionamento da Corte de que o não cumprimento das contribuições previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, enseja, *per si*, a reprovação das contas anuais;

IV – Alertar o atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, que:

- a) Caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF; e,
- b) Acerca da possibilidade de Parecer Prévio desfavorável sobre o Balanço Geral e a Execução Orçamentária do Município nas futuras prestações de contas, caso não sejam implementadas as determinações com vistas a corrigir as distorções verificadas;

V – Determinar à Secretária-Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF;

VI - Dar ciência deste acórdão aos responsáveis, nos termos do art. 22 da LC n. 154/96 com redação dada pela LC n. 749/13, informando-lhes que o presente Voto, o Parecer Ministerial e Acórdão estarão disponíveis no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (www.tce.ro.gov.br);

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que, após adoção das medidas de praxe, **reproduza mídia digital dos autos para ser encaminhada à Câmara Municipal de Machadinho do Oeste/RO**, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão;

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA (Relator), WILBER CARLOS DOS



Proc.: 02047/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES, o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausentes o Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA e o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS, devidamente justificados.

Porto Velho, quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019.

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente



Proc.: 02047/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 02047/17/TCE-RO [e] - Apensos (03982/15; 01969/16; 02196/16; 03579/16; 04837/16).

SUBCATEGORIA: Prestação de Contas.

ASSUNTO: Prestação de Contas – Exercício 2016.

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Machadinho do Oeste.

INTERESSADO: Município de Machadinho do Oeste/RO.

RESPONSÁVEIS: Eliomar Patrício (CPF N° 456.951.802-87) – Prefeito Municipal no Exercício de 2017.
Mario Alves da Costa (CPF N° 351.093.002-91) – Prefeito Municipal no Exercício de 2016.
Gilberto Bones de Carvalho (CPF N° 469.701.772-20) – Contador (CRC/RO - 007119/O).
Alda Maria de Azevedo Januário de Miranda (CPF N° 639.084.682-72) – Controladora Geral.

ADVOGADOS: Luiz Carlos de Oliveira (OAB/RO nº 1032).

RELATOR: Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA, em substituição regimental ao Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

SESSÃO: 10ª Sessão Plenária, em de 21 de junho de 2018.

GRUPO: I

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. INADEQUAÇÃO DA SITUAÇÃO CONTÁBIL, ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. DESPESA COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL EM VIRTUDE DE DECISÃO JUDICIAL. INOBSERVÂNCIA ÀS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ART. 42 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00. ADOÇÃO DE MEDIDAS DE ADEQUAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL. EXISTÊNCIA DE IMPROPRIEDADES CONTÁBEIS. FRAGILIDADE DO CONTROLE. DETERMINAÇÕES PARA CORREÇÃO E PREVENÇÃO. PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. É vedado a abertura de Créditos sem indicação da finalidade; exposição de justificativa; e, demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos, por inteligência das disposições contidas no Art. 41, I, II e III, Art. 42 e 43, §1º da Lei nº 4.320/64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2. O Poder Executivo deve adotar medidas de regulamentação para a cobrança administrativa da Dívida Ativa do município, em observância ao que dispõe os Arts. 11 e 58 da Lei Complementar nº 101/2000; Artigos 37, XII e 132 da CF/88; Artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; Parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal n. 9.492/97.

3. É vedado ao Poder Executivo realizar a subavaliação dos Passivos Financeiros em razão de cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas, sem justificativa e com prazo de execução vigente, por força do que estabelece o Art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c Art. 1º, §1º, da LC nº 101/2000 c/c Art. 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64.

4. As informações contábeis devem se apresentar consistentes e apresentar a realidade dos lançamentos realizados, conforme estabelece os Arts. 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/64, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil).

5. É vedado ao Poder Executivo, por força das disposições contidas no Art. 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/64 c/c Resolução CFC nº 1.137/08 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público), MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual, deixar de promover a contabilização de obrigações com terceiros em razão de anulação de empenhos e não reconhecer contabilmente as obrigações decorrentes da realização de empenhos realizados a menor.

Examinam-se na presente data, os autos da Prestação de Contas do exercício de 2016, do Município de MACHADINHO DO OESTE/RO, de responsabilidade do Senhor MARIO ALVES DA COSTA, na qualidade de Prefeito Municipal e outros.

As presentes contas foram recepcionadas intempestivamente por esta e. Corte em 30.05.2017 (ID 449173), constituindo-se nos presentes autos.

Ressalte-se que apesar da intempestividade na apresentação da Prestação de Contas constatada, o Corpo Técnico deixou de indicar tal ocorrência no rol dos descumprimentos resultantes da análise.

Em adição, insta registrar que as Contas do exercício sob análise, foram objetos do conjunto estratégico de fiscalizações definidas pelo Tribunal de Contas por meio da Portaria nº 137/2017¹.

Da análise preliminar procedida pelo Corpo Instrutivo² sobre as formalidades das peças que compõem as presentes contas, restou evidenciada algumas não conformidades demonstradas nos achados de auditoria (A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12, A13, A14 e A15).

¹ Portaria de nomeação – Equipe de trabalho (ID 476143).

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Definidas as Responsabilidades³ dos Senhores ELIOMAR PATRÍCIO (Prefeito Municipal no exercício de 2017), MARIO ALVES DA COSTA (Prefeito Municipal no exercício de 2016), e GILBERTO BONE DE CARVALHO (Contador), e da Senhora ALDA MARIA DE AZEVEDO JANUÁRIO MIRANDA (Controladora Geral), foram determinadas suas Audiências⁴.

Em atendimento aos chamamentos, os responsabilizados manifestaram-se tempestivamente nos autos, trazendo suas razões e justificativas, bem como documentos comprobatórios (Doc. n°s 12745, 12747, 12748 e 12749) com vistas ao saneamento das impropriedades.

Em virtude da apresentação de defesa por parte dos responsabilizados, o Corpo Instrutivo promoveu a devida análise, emitindo derradeiro Relatório Técnico (ID 530242), cujo teor conclusivo transcreve-se, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados sobre os achados constantes na instrução preliminar (ID 491770) e Decisão em Definição de Responsabilidade N° 0021/2017-GCVCS (ID 494312), conclui-se pela descaracterização das situações encontradas nos achados A2, A6 (item “a”), A9, A10 e A16 e pela **manutenção dos achados A1, A3, A4, A5, A6 (itens “b” e “c”), A7, A8, A11, A12, A13, A14 e A15.**

(Grifamos)

O Corpo Instrutivo⁵, entende que as contas do Poder Executivo Municipal de MACHADINHO DO OESTE/RO, referente ao exercício de 2016, **NÃO** estão em condições de receber Parecer pela Aprovação, nos termos dos artigos 1º, VI e 35 da Lei Complementar n° 154/96, c/c os artigos 49, §1º, do RITCE-RO.

Nesse ínterim, fora interposta intempestivamente documentação de aditamento de justificativa (Protocolo n° 00747/18) pelo Prefeito Municipal, Senhor Mário Alves da Costa; pela Controladora, Senhora Alda Maria de Azevedo Januário Miranda e pelo Contador, Senhor Gilberto Bones de Carvalho, em aditamento as justificativas previamente encaminhadas na oportunidade do contraditório ofertado em sede destes autos.

Diante do feito, esta relatoria emitiu o Despacho n° 0038/2018-GCVCS, oportunidade em que, solicitou a juntada da referida documentação ao Proc. n° 02047/17, e o encaminhamento à Secretaria Geral de Controle Externo para reanálise dos pontos apresentados.

Em cumprimento ao Despacho supramencionado, a Unidade Técnica, emitiu o Relatório de Instrução Complementar (ID 567641), concluindo, *in litteris*:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados em nova justificativa (747/18-TCER (ID 563481) anexo a estes autos) sobre os achados constantes nas instruções e na Decisão Monocrática 021/17/GCVCS

² Relatório de Auditoria (ID 491770).

³ DDR n° 0021/2017-GCVCS (ID 494312).

⁴ Mandados de Audiências n°s 403, 404, 405 e 406/2017/DP-SPJ (ID's 494587, 494588, 494589 e 494590).

⁵ Parecer Técnico (ID 530243).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

(ID 494312), **conclui-se que os elementos das justificativas apresentadas não são aptos a modificar a opinião técnica** quanto representação do BGM e da conformidade da Gestão Orçamentária já externada no Relatório e Proposta de Parecer Prévio sobre as contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho do Oeste (ID 530243), **portanto permanece a opinião técnica já externada na consolidação das auditorias.**

Regimentalmente os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer nº 0076/2018-GPGMPC (ID 578018), da lavra da eminente Procuradora-Geral de Contas, Yvonete Fontinelle de Melo, opinou que seja emitido **Parecer Prévio pela Não Aprovação** das Contas Anuais do Município de MACHADINHO DO OESTE, relativas ao exercício de 2016, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte.

Nestes termos, os autos vieram conclusos para decisão.

VOTO

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Posto isso, passo ao exame pormenorizado das Contas no que tange Auditoria do Balanço Geral do Município e da Conformidade da Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, e regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade em Fim de Mandato, promovidos pela Administração Municipal de MACHADINHO DO OESTE, relativos ao exercício de 2016.

Necessário consignar que o Município de MACHADINHO DO OESTE **instituiu o Regime Próprio de Previdência Social**, sendo necessário excluir das “Receitas e Despesas Imediatas do Município” possíveis valores relativos aos recursos pertencentes à entidade administrativa (administração indireta).

1. CONFORMIDADE ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

1.1. Aderência dos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA)

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos integrados de planejamento, estando um vinculado ao outro, razão pela qual uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um adequado planejamento tático-estratégico das ações estatais (PPA), pois que dele derivam as LDO's (elo entre o planejamento tático-estratégico e o orçamento propriamente dito) e as LOA's.

Com a finalidade de avaliar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais na formalização dos instrumentos de planejamento, o Corpo Técnico examinou as peças orçamentárias (exame documental) e aplicou questionários junto aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade. O resultado dessa avaliação revelou inicialmente as seguintes não conformidades:

a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- b) Ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- c) Ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal);
- d) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- e) Ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- f) Ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- g) Ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- h) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- i) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- j) Ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, “f”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- k) Ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- l) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- m) Ausência na LOA da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e
- n) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quando da análise das justificativas ofertadas em sede de defesa (ID-567641), o Corpo Técnico acolheu os esclarecimentos apresentados, manifestando, *in verbis*: *Quanto ao não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), as alterações orçamentárias já foram consideradas regulares após esclarecimentos dos achados (...)*, cujo posicionamento também foi acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Dessa forma, verifica-se ter ocorrido o devido saneamento dos achados (A8).

1.2. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1.2.1. Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei nº 1.425, de 14 de dezembro de 2015, aprovou o orçamento para o exercício de financeiro de 2016, estando nela compreendido o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social conforme art. 1º, incisos I e II da LOA, a receita foi estimada no valor de R\$62.205.634,82 (sessenta e dois milhões, duzentos e cinco mil, seiscentos e trinta e quatro reais e oitenta e dois centavos) e fixando a despesa em igual valor, demonstrando o equilíbrio orçamentário na previsão.

Frisa-se, que a estimativa da Receita Orçamentária do período foi considerada viável de acordo com a Decisão Monocrática DM-GCVCS-TC 00243/15 (Processo nº 03982/2015).

1.2.2. Alterações Orçamentárias

Amparadas nas autorizações contidas na Lei Orçamentária e nas leis específicas que autorizam a abertura de Créditos Adicionais, o orçamento inicial foi atualizado (dotação atualizada) no valor de R\$91.167.303,58 (noventa e um milhões, cento e sessenta e sete mil, trezentos e três reais e cinquenta e oito centavos), o equivalente a 141,90% do orçamento inicial. A tabela abaixo detalha as alterações ocorridas no período:

Quadro nº 01 – Alterações do Orçamento Inicial

Alteração do Orçamento	Valor	%
Dotação Inicial	64.248.587,02	100,00%
(+) Créditos Suplementares	16.537.107,70	25,74%
(+) Créditos Especiais	23.298.418,77	36,26%
(+) Créditos Extraordinários	0,00	0,00
(-) Anulações de Créditos	13.096.809,91	20,38%
= Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)	91.167.303,58	141,90%
(-) Despesa Empenhada	74.113.397,02	115,35%
= Recursos não utilizados	17.053.906,56	26,54%

Fonte: Balanço Orçamentário e Quadro das alterações orçamentárias (TC-18)

Extraí-se do demonstrativo em destaque que a Dotação Inicial para o exercício era de R\$64.248.587,02, tendo ocorrido a incidência de Créditos Adicionais (Suplementares e Especiais), cujo valor perfaz a importância de R\$39.835.526,47 (trinta e nove milhões, oitocentos e trinta e cinco mil, quinhentos e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos) e Anulações no montante de R\$13.096.809,91 (treze milhões, noventa e seis mil, oitocentos e nove reais e noventa e um centavos), resultando em uma Despesa Autorizada Final no importe de R\$91.167.303,58 (noventa e um milhões, cento e sessenta e sete mil, trezentos e três reais e cinquenta e oito centavos).

As despesas empenhadas perfizeram ao final do exercício a importância de R\$74.113.397,02 (setenta e quatro milhões, cento e treze mil, trezentos e noventa e sete reais e dois centavos), resultando assim em um Saldo de Dotação de R\$17.053.906,56 (dezessete milhões, cinquenta e três mil, novecentos e seis reais e cinquenta e seis centavos).

Com a finalidade de verificar se houve o atendimento aos requisitos constitucionais e legais (Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64), foram avaliadas as documentações de suporte dos créditos adicionais abertos no período e aplicados questionários juntos aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O resultado dessa avaliação revelou a seguinte ocorrência:

- a) a) Créditos abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64);
- b) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64);
- c) Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64).

Relativamente aos achados (A11) que tratam da irregularidade quando da **abertura de créditos adicionais**, os responsáveis, em sede de defesa, manifestaram que o setor de planejamento orçamentário mantém uma rotina para abertura de créditos adicionais pautado pela prudência e que os créditos estão lastreados com a devida fonte de recursos com rotinas e controle suficientes.

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos ofertados, posicionou-se contrário à elisão do achado, por entender que os questionários aplicados tiveram como objetivo verificar a existência de controles administrativos, independentemente de quais servidores estariam desempenhando as atividades no setor responsável. No que se refere a confirmação dos requisitos legais exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64, infere que o Auditor teria analisado cada processo/documento/Decreto e não somente a fala do servidor, conforme descrito no planejamento de auditoria e na situação encontrada do achado.

O d. Ministério Público de Contas, no exercício do seu *mister*, por via do Parecer nº 0076/2018-GPGMPC (ID-578018), considerou REGULAR a abertura de créditos adicionais por parte do ente jurisdicionado, ressaltando ter ocorrido indicação do Corpo Técnico o não atendimento aos requisitos constitucionais e legais para abertura dos créditos, entendendo ser este o ponto para determinação.

Vale repisar nesse momento que esta e. Corte de Contas, quando da análise das contas anuais, deve considerar o cumprimento de inúmeras normas, tendo como destaque a verificação da observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual.

Nesse sentido, considerando que a abertura de créditos adicionais, de qualquer espécie, tem reflexo direto na execução do orçamento, é de se concluir, portanto, que tal matéria está no campo de verificação da apreciação das contas prestadas pelo Gestor.

No ponto, cabe destacar que é dever precípua do Gestor Público zelar pelo equilíbrio das contas públicas, adotando as medidas necessárias com vistas a corrigir desvios capazes de afetar tal equilíbrio, cumprindo as metas e obedecendo os limites estabelecidos, ao mesmo tempo em que deve buscar a transparência e a publicidade dos fatos, números e operações.

Os apontamentos efetivados pelo Corpo Técnico Especializado cingem-se à inobservância dos requisitos exigidos em norma para a ocorrência de abertura de créditos adicionais.

Como bem assinalado pelo d. Ministério Público, não houve irregularidade na abertura dos créditos adicionais, mas, apenas inobservância formal do ato às normas legais. É dizer, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

abertura dos créditos foi normal, mas a forma que ocorreu é que deixou de observar às exigências legais.

Posto isso, os argumentos de defesa apresentados não possuem o condão de elidir o apontamento feito por esta e. Corte de Contas, motivo pelo qual coaduno com o posicionamento técnico e ministerial no sentido de se manter o mesmo no rol dos achados remanescentes de auditoria. Em tempo, acolho o posicionamento de determinação ao Gestores para que, quando da abertura de créditos adicionais, observe às exigências das normativas legais.

1.2.3. Análise do Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é um importante indicador de desempenho da Gestão Orçamentária, evidenciando o confronto entre a receita realizada e as despesas executadas, e tem o objetivo de demonstrar o quanto equilibrado foi à execução do orçamento, conforme demonstrado a seguir:

Tabela nº 01 – Resultado Orçamentário (2012 a 2016).

Discriminação	2012	2013	2014	2015	2016
1. Receitas Correntes Arrecadadas	54.247.577,90	53.062.310,09	54.247.577,90	64.018.134,35	64.344.796,71
2. Despesas Correntes	45.011.255,11	48.223.208,11	56.990.446,02	56.990.446,02	61.515.899,69
3. Superávit ou Déficit Corrente (1-2)	9.236.322,79	4.839.101,98	-2.742.868,12	7.027.688,33	2.828.897,02
4. Receitas de Capital Arrecadadas	4.235.562,27	5.409.179,83	6.160.280,42	2.820.335,28	2.311.732,00
5. Despesas de Capital	3.244.216,48	3.244.216,48	3.244.216,48	3.244.216,48	12.597.494,33
6. Superávit ou Déficit de Capital (4-5)	991.345,79	2.164.963,35	2.916.063,94	-423.881,20	-10.285.762,33
7. Total de Receitas Arrecadadas (1+4)	58.483.140,17	58.471.489,92	60.407.858,32	66.838.469,63	66.656.528,71
8. Total de Despesas Empenhadas (2+5)	48.255.471,59	51.467.424,59	60.234.662,50	60.234.662,50	74.113.394,02
9. Resultado Orçamentário (7-8)	10.227.668,58	7.004.065,33	173.195,82	6.603.807,13	-7.456.865,31

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Extrai-se do demonstrativo que o Município de Machadinho do Oeste apresentou a composição do resultado orçamentário deficitário, em que o déficit do orçamento de capital (10.285.762,33) não é suportado pelo superávit do orçamento corrente no montante de R\$2.828.897,02 (dois milhões, oitocentos e vinte e oito mil, oitocentos e noventa e sete reais e dois centavos), indicando uma situação negativa, visto que, os recursos correntes não estão financiando os investimentos.

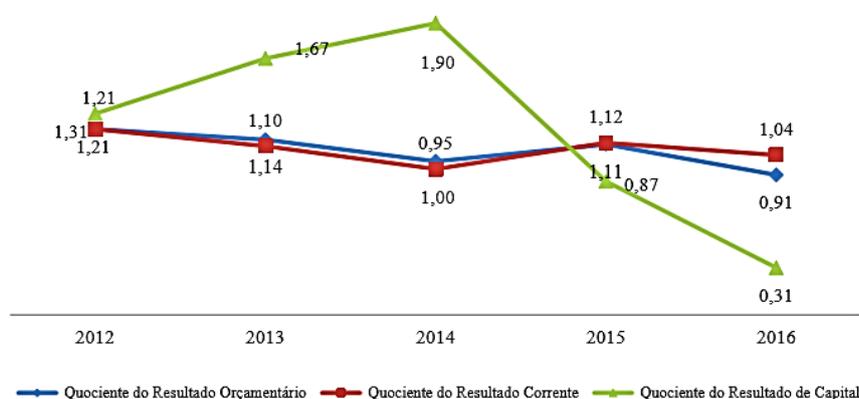
Considerando as informações acima, para a interpretação do indicador do resultado orçamentário, constata-se por meio do quociente entre a receita realizada e a despesa executada o desempenho do resultado orçamentário. Quando esse indicador for superior a 1,00 tem-se que o resultado orçamentário foi superavitário (receitas superiores às despesas).

A seguir demonstra-se a evolução do quociente do Resultado Orçamentário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Gráfico - Evolução do quociente do Resultado Orçamentário



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Destaca-se, que os resultados dos superávits correntes de 2012, 2013, 2014 e 2015 foram suficientes para suportar os déficits do orçamento capital do período e ainda apresentar um resultado orçamentário superavitário.

1.2.4. Análise do desempenho da Despesa Orçamentária

No tocante as despesas orçamentárias, vale destacar, o confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas. A tabela abaixo evidencia o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica:

Quadro nº 02 – Comparativo da Despesa Orçamentária Fixada e a Realizada

Despesas Orçamentárias	Dotação Atualizada (a)	Empenhada (b)	% (b/a)
Despesas Correntes	68.207.791,43	61.515.899,69	
Pessoal e Encargos Sociais	40.770.856,46	38.220.810,87	
Juros e Encargos da Dívida	170.694,42	170.694,42	
Outras Despesas Correntes	27.266.240,55	23.124.394,40	
Despesas de Capital	22.999.459,15	12.597.494,33	
Investimentos	21.294.816,38	12.060.311,45	
Inversões Financeiras	1.076.862,94	0,00	
Amortização da Dívida	537.779,83	537.779,83	
TOTAL	91.167.303,58	74.113.394,02	81,29

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Em análise às despesas por funções e categoria econômica, realizadas no exercício de 2016, as quais representam o nível mais agregado da execução orçamentária, podemos destacar que o Município executou 81,29% (R\$74.113.394,02) da despesa planejada (R\$91.167.303,58).

1.2.5. Desempenho das Receitas Tributárias (Esforço Tributário)

A análise do desempenho das receitas tributárias pode ser medida por meio do quociente do esforço tributário, o indicador que evidencia o esforço da Administração para a arrecadação das receitas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

próprias. A tabela abaixo demonstra a composição da receita tributária no exercício e a sua participação na receita realizada:

Tabela nº 02 - Composição da receita tributária (2013 a 2016)

Receita	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Receita de Impostos	2.579.644,69	4,65	2.675.528,72	4,23	3.332.441,86	4,99	3.622.590,17	5,31
IPTU	197.707,68	0,00	227.532,47	0,36	241.196,17	0,36	259.767,58	0,38
IRRF	884.559,35	1,59	898.231,12	1,42	1.106.855,24	1,66	741.868,64	1,09
ISSQN	1.207.272,18	2,17	1.215.501,51	1,92	1.586.556,87	2,37	2.033.132,86	2,98
ITBI	290.105,48	0,52	334.263,62	0,53	397.833,58	0,60	349.117,50	0,51
Taxas	489.739,55	0,88	555.237,99	0,88	552.153,67	0,83	683.944,60	1,00
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Receita Tributária	3.069.384,24	5,53	3.230.766,71	5,11	3.884.595,53	5,81	4.306.534,77	6,31
Total de Receita Arrecadada	55.514.710,11	100,00	63.201.452,05	100,00	66.838.469,63	100,00	68.208.807,98	100,00

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

A Receita de Impostos e Taxas Municipais perfizeram no exercício de 2016, o montante de R\$4.306.534,77 (quatro milhões, trezentos e seis mil, quinhentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos).

Observa-se ainda, o baixo percentual (4,49%) de contribuição das receitas próprias na participação das receitas realizadas, evidenciando a dependência do município quanto às transferências constitucionais e voluntárias do Estado e da União.

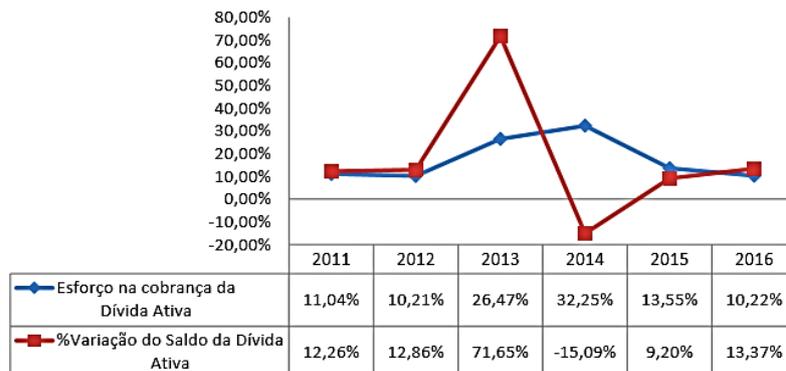
Na análise horizontal, verifica-se a manutenção da participação da receita própria na composição das receitas realizadas no período, que aumentou em 0,78% entre o período analisado (2013 a 2016).

1.5.1. Recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa

Como parte do conjunto de medidas adotadas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser destacadas nas prestações de contas dos Chefes dos Poderes, em observância ao art. 58 da LRF.

O gráfico seguinte apresenta o histórico do esforço na cobrança da dívida ativa e a variação do saldo da conta de dívida ativa ao longo dos últimos cinco anos. A análise leva em conta o montante em estoque, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao ano anterior.

Gráfico - Quociente do Esforço na Cobrança e Variação do Saldo da Dívida Ativa (2011 a 2016)



Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Do gráfico ora apresentado, extrai-se o baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa (10,22%), em especial, quando comparado ao desempenho do exercício de 2015 (13,55%).

Salienta-se, por oportuno, que dos procedimentos realizados sobre a gestão da dívida ativa, foi identificada a inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa.

Relativamente ao apontamento apresentado pelo Corpo Instrutivo, os responsáveis ofertaram defesa (ID-561182, fls. 46/49), no sentido de que seria manifestamente ilegal a cobrança do crédito tributário com mecanismos de cobrança aplicáveis ao crédito privado (protesto), a qual deve observar o rito específico conforme Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80). Assinalam ainda que a Lei Federal nº 12.767/2012, que cria a possibilidade de protesto, é uma lei ordinária que não tem poder de tratar de matéria tributária, por ser exigido no artigo 146, inciso III, alínea “b”, a edição de Lei Complementar.

O Corpo Instrutivo, ao analisar os argumentos ofertados, manifestou-se contrário a acolhimento, por entender que: [...] *não cabe questionamento da constitucionalidade da Lei Federal 12.767/2012 por não ser a via adequada, e ainda, a avaliação das rotinas de cobrança da dívida ativa trata-se apenas de um indicador de eficiência e não de conformidade estrita da lei, portanto não constitui base para opinião modificada quanto a conformidade da gestão fiscal.*

O entendimento do d. Ministério Público de Contas foi no sentido de que as arrecadações referentes aos créditos da dívida ativa foram inexpressíveis, coadunando assim com o posicionamento técnico.

Preliminarmente torna-se necessário registrar que o protesto extrajudicial, em cartório, da dívida ativa tributária é constitucional, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, uma vez que o e. Plenário da máxima Corte finalizou, em 09/11/2016, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135, movida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que questionou o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 9.492/1997⁶ - incluído pela Lei nº 12.767, de 2012.

Extrai-se do voto condutor do d. Ministro Luís Roberto Barroso, *in litteris*:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.492/1997, ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO. INCLUSÃO DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA NO ROL DE TÍTULOS SUJEITOS A PROTESTO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material.

[...]

3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo

⁶ Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs.

[...]

(Destaque do original)

Como fundamentação do voto, acrescenta o d. Ministro que, em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes, pois, de um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o **protesto de CDA**, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito e, em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que a medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal.

Diante disso, transcreve-se o Acórdão prolatado, *in verbis*:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente o pedido formulado, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Fixada tese nos seguintes termos: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”. O Ministro Marco Aurélio, vencido no mérito, não participou da fixação da tese. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki, Brasília, 09 de novembro de 2016.

(Grifamos)

Dito isso, tem-se que os argumentos apresentados em sede de defesa, por si só, não se sustentam, tampouco possuem o condão de elidir o apontamento apresentado por esta e. Corte de Contas, motivo pelo qual me alinho ao posicionamento técnico e ministerial na manutenção do Achado de Auditoria (A7).

1.3. DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

1.3.1. Do Balanço Financeiro

Segundo o MCASP, válido para o exercício de 2016, o Balanço Financeiro deve evidenciar a movimentação financeira das entidades do setor público no período a que se refere, e discriminar: (a) a receita orçamentária realizada por destinação de recurso (destinação vinculada e/ou destinação ordinária); (b) a despesa orçamentária executada por destinação de recurso (destinação vinculada e/ou destinação ordinária); (c) os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários; (d) as transferências financeiras decorrentes, ou não, da execução orçamentária; e (e) o saldo inicial e o saldo final em espécie.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Da análise dos dados do Balanço Financeiro carreado aos autos (ID 449175), verifica-se que o saldo disponível consolidado em 31/12/2016 apresenta a importância de R\$43.504.161,53 (quarenta e três milhões, quinhentos e quatro mil, cento e sessenta e um reais e cinquenta e três centavos), conciliando com o respectivo registro do Balanço Patrimonial (ID 449176).

A análise dos restos a pagar é fundamental para a compreensão da execução orçamentária e financeira de cada exercício, principalmente em face do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos anos.

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, pertence ao exercício financeiro às despesas nele legalmente empenhadas. As despesas empenhadas que não foram pagas no mesmo exercício são inscritas em restos a pagar, e se dividem em processados e não processados.

Os saldos dos Restos a pagar no exercício representam 13,94% dos recursos empenhados (R\$71.137.322,64). Destaca-se que o saldo do estoque de restos a pagar ao final do exercício de 2016 é composto apenas pelos valores inscritos no exercício (R\$9.917.106,97).

No tocante aos procedimentos realizados para verificar se os valores inscritos em Restos a Pagar estão em observância ao disposto no art. 92 da Lei 4.320/64, constatou-se o cancelamento de empenhos de forma indevida no valor de R\$5.732.398,30 (cinco milhões, setecentos e trinta e dois mil, trezentos e noventa e oito reais e trinta centavos), em virtude das seguintes ocorrências:

a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 1641/2015 - Empenho 1155/2015; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2246/2015 - Empenho 1138/2015; Processo 71/2015 - Empenho 421/2016; Processo 3192/2013 - Empenho 532/2014; Processo 77/2015 - Empenho 59/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016;

b) Anulação cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016;

c) Empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de Dezembro/2016 (R\$8.992,23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29).

Relativamente aos apontamentos retro os responsáveis trouxeram justificativas (ID-561182, fls. 54/57) no sentido de que [...] *no âmbito dos municípios, ante a existência de contratos com execução cujo objeto ultrapassa o exercício financeiro, é prática rotineira que, visando atender ao princípio do equilíbrio das contas públicas, os empenhos sejam anulados e novamente empenhados no orçamento do exercício seguinte, mediante abertura de crédito aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.*

Argumentam ainda que os fatos geradores das obrigações e, conseqüentemente, das respectivas contrapartidas, não se efetivaram no exercício de 2016, sendo que o não cancelamento dos Restos a Pagar Não Processados prejudicaria a informação sobre a real situação econômico-financeira do município jurisdicionado, a qual não seria evidenciada corretamente pela Contabilidade, caso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

apresentasse dívidas que ainda não foram ratificadas pela Administração, conquanto elas possam vir a se concretizar apenas no exercício futuro (2017).

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos de defesa apresentados pelos responsabilizados, posicionou-se contrário à elisão dos apontamentos por entender que os cancelamentos indevidos de empenhos, as pendências de repasse financeiro relativo á convênios e outros ajustes, cujas despesas tiveram de ser empenhadas, já são consideradas quando da apuração do equilíbrio financeiro, através das informações fornecidas pela Administração no Anexo TC-38 constante da prestação de contas.

Assinalam ainda que os cancelamentos tidos por indevidos se referem ao compromisso feito pela Administração e não merece prosperar a alegação de que não houve fatos geradores em razão de que o empenho se refere a contabilidade orçamentária e o fato gerador a patrimonial.

Esclarecem que, ao contrário do alegado, não pode haver justificativa global para os cancelamentos, uma vez que cada despesa, além de possuírem natureza diversas, possuem também estágios diversos e sempre deve ser identificado se há obrigação pendente ou se o fornecimento ou serviço não será necessário.

O posicionamento adotado pelo Corpo Técnico foi acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Necessário consignar, que o simples ato de empenhar não significa que se está criando uma obrigação de pagamento ou uma obrigação financeira para a entidade governamental.

Dessa forma, os empenhos, como simples provisão orçamentária, se vinculam aos contratos, aos convênios ou à lei, para darem início à realização da despesa, e devem ser registrados nas contas de compensação por não produzirem, de início, efeitos de caráter financeiro no Patrimônio Financeiro (Ativo e Passivo Financeiro) e no Fluxo de Caixa. Nessa situação é que se conceitua a despesa não processada, como disposto no artigo 36 e parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/64.

Nessa esteira e em se tratando do objeto consignado no apontamento efetivado pelo Corpo Técnico Especializado, tem-se que, se a Administração anterior cancelou empenhos já liquidados, referentes a contratos executados em exercícios anteriores, os respectivos valores deverão retornar às dotações do orçamento do exercício em que foram cancelados e os pagamentos das obrigações confessadas serão precedidos dos empenhos feitos à conta da dotação para Despesas de Exercícios Anteriores do Orçamento em execução. Desta forma, se regularizarão as contas dos empenhos cancelados⁷.

Posto isso, necessário registrar, inclusive, que se o orçamento do exercício (*in casu*, 2016) não contemplar a dotação necessária para as Despesas de Exercícios Anteriores, o Gestor Público Municipal deverá pedir ao Poder Legislativo Municipal a necessária autorização em lei para abertura de crédito adicional especial, devendo, neste caso, observar o regramento contido no art. 43, parágrafos e incisos respectivos da Lei nº 4.320/64.

⁷ HERALDO DA COSTA REIS é professor de Pós-Graduação na FACC da UFRJ, autor e co-autor de livros e artigos, entre os quais " A Lei 4320 Comentada" (31ª Ed. -IBAM), consultor técnico do IBAM -Instituto Brasileiro de Administração Municipal, *in* http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/cancelamentos_empenhos_1.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Assim, as obrigações assumidas e ratificadas, não pagas em um exercício, bem como as disponibilidades de caixa em tesouraria ou em bancos, de movimentação livre ou vinculadas, serão sempre transferidas para o exercício seguinte, evidenciando-se que não se deve esquecer da compatibilização daqueles valores, a fim de que o equilíbrio financeiro fique evidenciado.

Afora essas considerações, verifica-se que, apesar dos argumentos apresentados pelos responsabilizados, os mesmos não se fizeram acompanhar por documentos probantes.

Ademais, indene de dúvidas que a anulação de Empenhos para, no exercício seguinte, emitir novos empenhos, fere o princípio da anualidade, comprometendo o orçamento do exercício subsequente, resultando na ocorrência de subavaliação do Passivo Financeiro.

Nesse sentido, sem maiores dificuldades, vê-se que os responsabilizados não conseguiram comprovar suas alegações apresentadas ante a ausência de documentos probantes, motivo pelo qual mantenho o apontamento no rol das impropriedades remanescentes, em consonância com o posicionamento adotado pelo Corpo Técnico e Ministerial.

1.4. DA EXECUÇÃO PATRIMONIAL

1.4.1. Do Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial em exame deve expressar qualitativa e quantitativamente o Patrimônio da Entidade, em sua dimensão estática, ou seja, os estoques de ativos e passivos, bem como o patrimônio líquido. Evidencia também em quadro específico as situações não compreendidas no patrimônio, mas que possam vir a afetá-lo, ou seja, os atos administrativos potenciais.

Verifica-se que a situação do Patrimônio Financeiro do Município, apresenta-se da seguinte forma:

Quadro nº 03 – Situação Financeira Consolidada

Ativo Financeiro Consolidado	R\$	43.504.468,23
(-) Passivo Financeiro Consolidado	R\$	10.373.845,02
(=) Situação Financeira Líquida Positiva	R\$	33.130.623,21

Fonte: Balanço Patrimonial (ID 449176).

Observa-se que ao final do exercício sob análise a municipalidade contabilizou uma dívida consolidada da ordem de R\$10.373.845,02 (dez milhões trezentos e setenta e três mil oitocentos e quarenta e cinco reais e dois centavos). Considerando uma disponibilidade consolidada de R\$43.504.468,23 (quarenta e três milhões, quinhentos e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e vinte e três centavos), o coeficiente de liquidez imediata apresenta o indicativo de que para cada R\$1,00 (um real) de dívidas, a Prefeitura dispõe de R\$4,19 (quatro reais e dezenove centavos), demonstrando assim, uma situação financeira superavitária.

1.4.1.1. Inconsistência das informações contábeis

Com a finalidade de avaliar se as informações encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCEM) são confiáveis e delas podem ser extraídas informações úteis à sociedade, foram realizados confrontos entre as demonstrações contábeis,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

informações encaminhadas por meio do SIGAP e demais relatórios financeiros apresentados (TC's e outros). Os procedimentos limitaram-se a avaliação da consistência das informações.

Concluiu-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os demonstrativos contábeis não são consistentes e não estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil, em razão das inconsistências consignadas nos itens abaixo (Achados de Auditoria A1 "a", A1 "b", A1 "c", A1 "d", A1 "e", A1 "f", A1 "g", A1 "h" e A1 "i"):

a) Divergência no valor de R\$60.604.226,10 entre os dados informados no SIGAP Contábil e as informações apresentadas nos Demonstrativos Contábeis;

b) Divergência no valor de R\$2.578.669,50 entre a dotação inicial aprovada na LOA (R\$64.428.587,02) e a dotação inicial informada no Balanço Orçamentário (R\$61.849.917,52);

c) Divergência no valor de R\$3.022.144,29 entre o saldo da dotação atualizada apurada (R\$91.167.302,38) e a dotação atualizada informada no Balanço Orçamentário (R\$88.145.158,09);

d) Divergência de R\$6.291.430,01 entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$37.206.290,55) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$43.497.720,56);

e) Divergência no valor de R\$6.294.852,92 entre o resultado financeiro apurado (R\$5.498.599,43) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$796.253,49);

f) Divergência de R\$6.468.504,91 entre a variação de caixa do período (R\$-5.498.599,43) e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$969.905,48); divergência de R\$25.811.210,13 entre o Caixa e Equivalente de Caixa Inicial do Balanço Patrimonial (R\$42.704.889,98) e o Caixa e Equivalente de Caixa da DFC (R\$16.893.679,85) e divergência de R\$180.092,96 entre o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial (R\$43.497.720,56) e o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$43.677.813,52);

g) Divergência no valor de R\$55.648.500,11 entre o saldo apurado da conta "Resultados Acumulados" (R\$-20.313.083,49) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$35.335.416,62);

h) Divergência de R\$-10.354.962,85 entre o Passivo Total de acordo com a Lei 4.320/64 (R\$65.555.021,28) e o Passivo Total de acordo com o MCASP ajustado (R\$75.909.984,13);

i) Divergência no valor de R\$22.298.080,22 entre o saldo apurado do "Superávit/Déficit financeiro" (R\$22.298.080,22) e o valor demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro – Anexo do Balanço Patrimonial (R\$0,00 – o Quadro não foi apresentado com a Prestação de Contas).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Relativamente aos Achados de Auditoria A1, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h” e “i”, os responsabilizados apresentaram defesa no sentido de reconhecer ter ocorrido falha técnica quando do envio dos arquivos eletrônicos da Prestação de Contas do exercício de 2016, no que se refere aos Anexos 12 – Balanço Orçamentário e 15 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais e que em virtude da falha, verificou-se a existência das divergências apontadas pelo Corpo Técnico Especializado.

Assinalam ainda que, após a constatação dos erros de lançamentos, encaminharam aos autos a substituição dos Anexos contábeis, os quais foram carreados autos (ID´s-506821 – fl. 03; 506835, fl. 3; e, 506854, fl. 4).

O Corpo Técnico, ao apreciar os argumentos apresentados, manifestou entendimento pela manutenção dos apontamentos, por entender que a própria Administração reconheceu a falha na emissão dos anexos.

Assevera que as informações constantes dos balanços apresentados pela Administração em 31.12.2016 representa ou não a realidade das informações, sendo objetivo dos testes de consistência fundamentar a opinião do auditor para que possa este oferecer certo grau de segurança ao usuário da informação, o qual deve expressar se nas demonstrações contábeis existem ou não distorções e se tais distorções são ou não relevantes.

Alfim, aduz que a republicação dos demonstrativos (Balanços) pela Administração confirma a opinião de que houve inconsistência nas informações apresentadas, posicionando-se pela permanência dos apontamentos, sendo acompanhado pelo d. *Parquet* de Contas.

Preliminarmente, necessário utilizarmos do entendimento de FRANCO e MARRA⁸, que nos ensinam que a finalidade principal da auditoria é a exatidão dos recursos e demonstrações contábeis, que na execução de suas atividades e objetivos, ajuda a confirmar os próprios fins da contabilidade, que por sua vez determina a valia da adequação dos registros, dando aos principais interessados a confirmação de que as demonstrações mostram, ou não, a situação do patrimônio em determinado período ou data e suas possíveis variações.

Nesse diapasão, não é demasiado assinalar nesse momento que a informação contábil deve ser, em geral e antes de tudo, veraz e equitativa, de forma a satisfazer as necessidades comuns a um grande número de diferentes usuários, não podendo privilegiar deliberadamente a nenhum deles, considerado o fato de que os interesses destes nem sempre são coincidentes.

Assim, não restam dúvidas que a informação contábil, em especial aquela contida nas demonstrações contábeis, notadamente as previstas em legislação específica, tem por consectário legal propiciar revelação suficiente sobre o ente público, com vistas a facilitar a concretização dos propósitos de quem a utiliza, devendo se revestir de atributos indispensáveis, quais sejam:

- ✓ confiabilidade;
- ✓ tempestividade;
- ✓ compreensibilidade; e,

⁸ FRANCO, H.; MARRA, E. Auditoria Contábil: Normas de Auditoria, Procedimentos e Papéis de Trabalho, Programas de Auditoria, Relatórios de Auditoria. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

✓ comparabilidade.

Dessa forma, importante esclarecer que a confiabilidade da informação se fundamenta na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo, sendo elemento essencial da contabilidade, enquanto que a tempestividade se refere a necessidade de que a informação contábil deve chegar ao conhecimento de quem a utiliza em tempo hábil e/ou dentro dos prazos legalmente estabelecidos.

Entretanto, ainda que as informações contábeis se revistam de confiabilidade e tempestividade, urge a necessidade de serem as mesmas compreensíveis, devendo serem expostas na forma mais objetiva/clara ao usuário a que se destine, permitindo assim, por meio da comparabilidade, o conhecimento da evolução entre determinada informação ao longo do tempo.

Dessa forma, tem-se por inequívoco que a apresentação dos demonstrativos contábeis elaborados equivocadamente e que servem apenas para o cumprimento dos prazos estabelecidos em lei, não servem de base legal para a atuação de fiscalização desta e. Corte de Contas.

O fato dos responsáveis reconhecerem os equívocos e elaborarem novos demonstrativos de forma intempestiva, não é suficiente para elidir os Achados de Auditoria apontados pelo Corpo Técnico Especializado, motivo pelo qual coaduno com o entendimento exposto pela manutenção dos mesmos.

j) Superavaliação do saldo de Caixa e Equivalente de Caixa em R\$31.463.387,44, em razão das seguintes ocorrências:

- a) Classificação inadequada dos recursos do RPPS na conta Caixa e Equivalente de Caixa no montante de R\$32.262.832,06;**
- b) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias no montante de R\$95.514,99;**
- c) Ausência de reconhecimento contábil de disponibilidades financeiras no montante de R\$543.676,65; e**
- d) Contabilização a menor de saldo bancário informado nas respostas das instituições financeiras no montante de R\$351.282,96.**

Em sede de defesa, relativamente aos apontamentos apresentados, os responsáveis assinalaram que o Município de Machadinho do Oeste/RO não possui autonomia sobre a gestão dos Recursos de Investimentos, que são realizadas pelo Comitê de Gestão do Instituto, assim como a contabilização que é elaborada pela Contabilidade da Autarquia Previdenciária.

Citam ainda que o Contador, Senhor Gilberto Bones de Carvalho, teria encaminhado Ofício nº 290/CG/PMM/2017 acompanhado de cópia do Relatório de Auditoria ao Instituto de Previdência de Machadinho do Oeste/RO, oportunidade a qual solicitou a adoção de providências acerca da correta classificação dos recursos previdenciários na conta “Aplicações e Investimentos”, retirando-os da conta “Caixa e Equivalente de Caixa”, com vistas a atender a recomendação do Corpo Técnico Especializado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos de defesa apresentados, posicionou-se pela manutenção do apontamento por entender que: [...] *por classificação inadequada no Balanço Geral dos investimentos do RPPS, não merece prosperar a alegação de que o município não possui autonomia sobre a gestão dos investimentos e sobre a contabilização, visto que o município é o responsável pela consolidação das informações (Art. 51 da LRF), bem como estatuir os controles internos necessários a regular apresentação da informação.* O posicionamento adotado pelo Corpo Técnico foi acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Necessário esclarecer, pontualmente, que a Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009 – dispositivo de observância obrigatória pelos Regimes Próprios de Previdência Social-, define, para efeito legais, o que venha a ser uma **Unidade Gestora**, *in verbis*:

Art. 2º - Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se:

V – **unidade gestora**: a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a **operacionalização do RPPS**, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

(Destacamos)

Nesses termos, podemos facilmente concluir que as Autarquias Previdenciárias são classificadas como Unidades Gestoras, criadas e organizadas por lei, que apresentam como objetivo primordial a gestão de operacionalização do Regime Próprio de Previdência Social no seu âmbito de competência. Tais Autarquias possuem **atribuições próprias**, dentre as quais, a escrituração contábil dissociada da contabilidade do Ente Federativo.

Destaque-se que referida autonomia é apenas administrativa, uma vez que, mesmo que a Lei instituidora tenha dotado a entidade de autonomia administrativa e financeira, permanece a conexão com a entidade estatal a qual verifica seus resultados, harmonização de suas atividades, eficiência da gestão e a manutenção de sua autonomia financeira e operacional, utilizando-se dos meios de controle estabelecidos em lei.

Entretanto, em relação a sua contabilidade, invoca-se às disposições contidas Art. 19, I, Parágrafo único da ON MPS/SPS n. 02/2009, que estabelece, *in textus*:

Art. 19 – Para a organização do RPPS devem ser observadas as seguintes normas de contabilidade:

I – a escrituração contábil do RPPS, ainda que em extinção, **deverá ser distinta da mantida pelo ente federativo.**

[...]

Parágrafo único – **Considera-se distinta a escrituração contábil** que permita a diferenciação entre o patrimônio do RPPS e o patrimônio do ente federativo, **possibilitando a elaboração de demonstrativos contábeis específicos**, mesmo que a unidade gestora não possua personalidade jurídica própria.

(Grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Logo, pode-se observar que, no encerramento do exercício, quando da publicação do Balanço Geral do RPPS, o processo de consolidação das informações constantes nas demonstrações contábeis se encarregará de evidenciar a real situação previdenciária.

Assim, resta evidente que o Ente Federativo depende das informações contábeis elaboradas pela contabilidade da Autarquia para promover a consolidação das informações, não possuindo qualquer poder de gerência sobre a contabilidade do órgão. Logo, o posicionamento técnico encontra-se equivocado.

Ressalte-se, por importante que, apesar da alegação por parte dos responsáveis de que fora encaminhado expediente nº 290/CG/PMM/2017 à Autarquia Previdenciária com a solicitação de adoção de providências com vistas a correta classificação dos recursos do RPPS, não logramos êxito encontrar referido documento no bojo dos presentes autos.

Assim, atribuir responsabilidade a quem não detém competência para a elaboração das demonstrações contábeis do RPPS é um tanto quanto equivocada.

Ademais, não se pode deixar de ignorar que o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil.

Nesse sentido, Sérgio Cavaliere Filho⁹ nos ensina e define como nexo causal o “*elemento referencial entre a conduta e o resultado. É através dele que poderemos concluir quem foi o causador do dano*”.

Dessa forma, temos então que o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil. Pode haver responsabilidades sem culpa, **mas não pode haver responsabilidade sem nexo causal**.

Assim sendo, considerando que a responsabilidade do Contador do Ente Federativo se resume na consolidação dos dados com base nas informações repassadas pela Contabilidade do RPPS, não se pode imputar a ele a responsabilidade pela fragilidade das informações.

Posto isso, posiciono-me contrário ao entendimento técnico e ministerial no sentido de excluir do rol dos apontamentos remanescentes os achados de auditoria retro (A3).

k) Subavaliação do saldo da dívida ativa tributária e não tributária no valor de R\$8.594.780,61, em face das seguintes ocorrências:

a) subavaliação do saldo da dívida ativa tributária no valor de R\$ 6.339.564,18 referente não contabilização dos encargos sobre a dívida (correção e juros);

b) superavaliação do principal da dívida ativa tributária no valor de R\$ 584.611,35;

c) subavaliação do saldo da dívida não tributária no valor de R\$ 3.852.493,86 referente a não contabilização de direitos a receber inscritos em dívida ativa não tributária (principal e encargos).

⁹ CAVALIERE FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Os responsabilizados ofertaram defesa (ID-561182, fls. 39/41), no sentido de que não teria sido identificado junto à Secretaria Municipal de Fazenda os motivos que levaram a considerar que o valor de R\$913.930,73 (novecentos e treze mil novecentos e trinta reais e setenta e três centavos) inscrito em Dívida Ativa Tributária registrada no BGM não seria totalmente realizável em virtude da ocorrência da prescrição.

Quanto ao valor de R\$3.852.493,87 (três milhões oitocentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e noventa e três reais e oitenta e sete centavos) da Dívida Ativa Não Tributária, alegaram que houve inscrição equivocada por parte do setor de receita, e que após a constatação foi realizada a necessária retificação.

Com relação ao valor de R\$98.735,35 (noventa e oito mil setecentos e trinta e cinco reais e trinta e cinco centavos), referente a débitos possivelmente prescritos foi determinada a instauração de Processo Administrativo nº 1517/2017 para a apurar responsabilidades.

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos de defesa apresentados, posicionou-se por reconhecer a adoção de providências para regularização do apontamento que trata da subavaliação do Saldo da Dívida Ativa, entretanto, manteve o apontamento no rol dos achados remanescentes, tendo tal posicionamento sido acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Em que pese o Corpo Técnico Especializado ter reconhecido a adoção de providências, este manteve no rol dos achados remanescentes os apontamentos, motivo pelo qual entendemos ter ocorrido um equívoco, resultando no induzimento do d. Ministério Público ao se posicionar também pela sua manutenção.

Dessa forma, diante do exposto, considerando que ocorreu a adoção de providências por parte dos responsabilizados e, considerando o reconhecimento do Corpo Técnico, tenho por excluir o apontamento do rol dos achados remanescentes.

l) Dos procedimentos realizados identificou-se a existência de saldos passivos não contabilizados no montante de R\$5.732.398,30 relativos a empenhos anulados indevidamente e empenhos realizados a menor relativos à folha de pagamento, detalhados conforme a seguir:

a) Ausência de justificativa para a anulação: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 1641/2015 - Empenho 1155/2015; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2246/2015 - Empenho 1138/2015; Processo 71/2015 - Empenho 421/2016; Processo 3192/2013 - Empenho 532/2014; Processo 77/2015 - Empenho 59/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

b) Anulação cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato:

Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

c) Empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de dezembro/2016 (R\$8.992,23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Relativamente ao achado retro, os responsabilizados apresentaram esclarecimentos (ID-561182, fls. 41/43) no sentido de que a análise do Passivo de Curto Prazo na auditoria realizada pelo Corpo Técnico desta e. Corte, relativamente às transações usuais (energia, água, etc.), teria sido presumida.

Assinalaram ainda, que a Equipe Técnica não buscou quaisquer informações adicionais que justificassem o achado de auditoria, a exemplo de justificativas anteriores, especificamente em relação ao Empenho nº 699/2016 dos Autos Administrativos nº 782/2016, no valor de R\$5.014.495,71 (cinco milhões quatorze mil quatrocentos e noventa e cinco reais e setenta e um centavos), o qual se referia a contrato de financiamento cujas parcelas não foram repassadas na íntegra, de modo que teria sido optado pela anulação e reabertura de crédito no exercício de 2017.

Alfim, alegaram que não ocorreu violação à LRF e que os achados não constituem prática ilegal para alterar o resultado da avaliação do equilíbrio das finanças públicas.

O Corpo Técnico, aduz não ter ocorrido análise presumida de contas de energia, telefone, etc. e que [...] *no achado está compondo o saldo total da subavaliação apenas o saldo dos empenhos anulados, para os quais os esclarecimentos não foram suficientes para demonstrar inexistente a obrigação patrimonial.*

Posicionou-se assim pela manutenção dos apontamentos, tendo sido acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Necessário consignar, que o simples ato de empenhar não significa que se está criando uma obrigação de pagamento ou uma obrigação financeira para a entidade governamental.

Dessa forma, os empenhos, como simples provisão orçamentária, se vinculam aos contratos, aos convênios ou à lei, para darem início à realização da despesa, e devem ser registrados nas contas de compensação por não produzirem, de início, efeitos de caráter financeiro no Patrimônio Financeiro (Ativo e Passivo Financeiro) e no Fluxo de Caixa. Nessa situação é que se conceitua a despesa não processada, como disposto no artigo 36 e parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/64.

Posto isso, necessário registrar, inclusive, que se o orçamento do exercício (*in casu*, 2016) não contemplar a dotação necessária para as Despesas de Exercícios Anteriores, o Gestor Público Municipal deverá pedir ao Poder Legislativo Municipal a necessária autorização em lei para abertura de crédito adicional especial, devendo, neste caso, observar o regramento contido no art. 43, parágrafos e incisos respectivos da Lei nº 4.320/64.

As obrigações assumidas e ratificadas, não pagas em um exercício, bem como as disponibilidades de caixa em tesouraria ou em bancos, de movimentação livre ou vinculadas, serão sempre transferidas para o exercício seguinte, evidenciando-se que não se deve esquecer da compatibilização daqueles valores, a fim de que o equilíbrio financeiro fique evidenciado.

Ademais, indene de dúvidas que a anulação de Empenhos para, no exercício seguinte, emitir novos empenhos, **fere o princípio da anualidade**, comprometendo o orçamento do exercício subsequente, resultando na ocorrência de subavaliação do Passivo Financeiro.

Nesse sentido, sem maiores dificuldades, vê-se que os responsabilizados não conseguiram comprovar suas alegações apresentadas ante a ausência de documentos probantes, motivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

pele qual mantenho o apontamento no rol das impropriedades remanescentes, em consonância com o posicionamento adotado pelo Corpo Técnico e Ministerial.

1.4.2. Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP.

A presente análise está alicerçada na demonstração de quociente e índices, os quais podem ser definidos como números comparáveis obtidos a partir da divisão de valores absolutos, destinados a medir componentes patrimoniais e financeiros nas Demonstrações Contábeis.

Em relação à **Demonstração das Variações Patrimoniais** – Anexo 15 da Lei Federal nº 4.320/64, carreado aos autos (ID 506854, pág. 58), podemos observar que, ao final do exercício sob análise, apresentou um Resultado Patrimonial **Deficitário** na ordem de R\$28.038.749,11 (vinte e oito milhões, trinta e oito mil, setecentos e quarenta e nove reais e onze centavos), resultante das Variações Patrimoniais quantitativas aumentativas (R\$94.417.758,40) deduzidas das Variações Patrimoniais quantitativas diminutivas (R\$122.456.507,51).

1.4.2.1. Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais

O Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais é resultante da relação entre o Total das Variações Patrimoniais Aumentativas e o Total das Variações Patrimoniais Diminutivas. A interpretação desse quociente indica outra forma de se evidenciar o resultado patrimonial (superávit ou déficit patrimonial).

Tabela nº 03 – Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais.

Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1÷2)	2014	2015	2016
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	84.032.108,27	88.184.854,84	64.660 94.417.758,40
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	74.177.099,11	80.003.176,76	94.585 122.456.507,51
Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros	1,13	1,10	0,77

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, o Município obteve, no exercício de 2016, déficit no resultado patrimonial. Ressalta-se, que o objetivo das entidades do setor público é o atendimento dos serviços públicos, buscando-se, sempre que possível, o equilíbrio das contas públicas, também, sob o aspecto patrimonial.

1.4.2.2. Liquidez Corrente

A Liquidez Corrente demonstra quanto a entidade poderá dispor em recursos em curto prazo (caixa, bancos, clientes, estoques, etc.) para pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, contas a pagar, etc.).

Tabela nº 04 – Índice de Liquidez Corrente.

Liquidez Corrente (LC) - (1÷2)	2014	2015	2016
1. Ativo Circulante	38.868.661,53	43.169.128,96	44.342.837,53
2. Passivo Circulante	1.695.717,61	1.764.478,57	3.218.050,82
Liquidez Corrente (LC)	22,92	24,47	13,78

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O resultado do exercício consolidado revela que a cada um R\$1,00 (um real) de compromissos de curto prazo, o município disponibiliza nos recursos de curto prazo o valor de R\$13,78 (treze reais e setenta e oito centavos). Frisa-se, que estão incluídas na composição do indicador os ativos do Fundo de Previdência do Município.

Importa ressaltar, que os recursos da Previdência (R\$32.269.273,03) foram considerados na análise do Ativo Circulante, entretanto, por ser recursos vinculados são desconsiderados.

1.4.2.3. Liquidez Geral

A liquidez geral, ou índice de solvência geral, indica capacidade da entidade de honrar todas as suas exigibilidades, contando, para isso, com todos os seus recursos realizáveis a curto e longo prazo.

Tabela nº 05 – Índice de Liquidez Geral.

Liquidez Geral (LG) – (1 + 2) ÷ (3 + 4)	2014	2015	2016
1. Ativo Circulante	38.868.661,53	43.169.128,96	44.342.837,53
2. Ativo Realizável a longo prazo	6.113.588,71	6.861.532,61	7.778.625,47
3. Passivo Circulante	1.695.717,61	1.764.478,57	3.218.050,82
4. Passivo Não-Circulante	22.350.573,90	22.139.513,36	54.703.596,12
Liquidez Geral (LG)	1,87	2,09	0,90

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

O índice consolidado indica que a cada um R\$1,00 (um real) de compromissos de curto prazo e longo prazo, o município disponibiliza nos recursos de curto prazo e longo prazo o valor de R\$0,90 (noventa centavos).

1.4.2.4. Endividamento Geral

Esse índice demonstra o grau de endividamento da entidade. Reflete também a sua estrutura de capital, ou seja, composição.

Tabela nº 06 – Índice de Endividamento Geral.

Endividamento Geral (EG) – (2 + 3) ÷ 1	2014	2015	2016
1. Ativo Total	82.559.861,89	88.826.135,89	93.257.063,56
2. Passivo Circulante	1.695.717,61	1.764.478,57	3.218.050,82
3. Passivo Não-Circulante	22.350.573,90	22.139.513,36	54.703.596,12
Endividamento Geral (EG)	0,29	0,27	0,62

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

Indica que o capital de terceiros (passivo exigível) representa apenas 62% do Ativo total. A situação revela, ainda, que 94% das obrigações são longo prazo. Ressalta-se, que na composição deste indicador se encontra a provisão para reserva matemática (passivo atuarial).

2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A Constituição Federal e leis infraconstitucionais são instrumentos norteadores e reguladores das gestões orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal, que têm como objetivos primordiais assegurar a obediência aos princípios fundamentais que regem a administração pública, a busca da eficiência e eficácia da gestão, bem como a manutenção do equilíbrio das contas públicas mediante a instituição de limites e condições, cujos resultados demonstram-se a seguir:

2.1. Saúde

O Município aplicou no exercício o montante de R\$7.065.250,55 (sete milhões, sessenta e cinco mil, duzentos e cinquenta reais e cinquenta e cinco centavos), em gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que corresponde a 22,20% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$31.821.801,56), **CUMPRINDO** o limite de aplicação mínima (15%) disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

2.2. Educação

2.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

O Município aplicou no exercício em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$10.188.583,20 (dez milhões, cento e oitenta e oito mil, quinhentos e oitenta e três reais e vinte centavos), o que corresponde a 32,02% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$31.821.801,56), **CUMPRINDO** o limite de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

2.2.2. Recursos do FUNDEB

Apurou-se que o Município aplicou no exercício o valor de R\$16.536.322,92 (dezesseis milhões, quinhentos e trinta e seis mil, trezentos e vinte e dois reais e noventa e dois centavos), equivalente a 100% dos recursos oriundos do FUNDEB, sendo que, deste total, foram aplicados na Remuneração e Valorização do Magistério o valor de R\$11.291.605,50 (onze milhões, duzentos e noventa e um mil, seiscentos e cinco reais e cinquenta centavos), que corresponde a 69,34% do total da receita, **CUMPRINDO** o disposto no artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, §2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007.

2.2.3. Acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação.

Em consonância com as diretrizes impostas pelo Plano Nacional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criaram, por lei, seus correspondentes planos de educação, visando, de forma colaborativa, atuarem para materialização das metas e estratégias previstas no PNE, promovendo a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Considerando que o PNE é um longo tratado de resultados a serem alcançados ao final de 10 (dez) anos, esta Corte de Contas iniciou o 1º ciclo de controle concomitante da avaliação do alcance das metas e melhorias previstas nos Planos Municipais de Educação (Processo nº 3095/2017).

O cruzamento das bases de dados de 2016 realizado pelo sistema de acompanhamento da meta 1 (desenvolvido por esta Corte) revelou o seguinte resultado:

Tabela nº 07 – Resultado do Acompanhamento do Plano Municipal de Educação.

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Indicadores	Exigido	Apurado sistema	Prazo limite	Evolução do indicador entre 2015/2016	Média necessária por ano para cumprimento da meta	Situação
Pré-escola (indicador 1A da Meta 1)	100%	48,58%	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Creche (indicador 1B da Meta 1)	50%	6,24%	2024	1,17	5,47	RISCO DE DESCUMPRIMENTO

Fonte: Processo n. 3119/2017 - Auditoria de acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação.

2.2.4. Indicadores da Gestão do Transporte Escolar

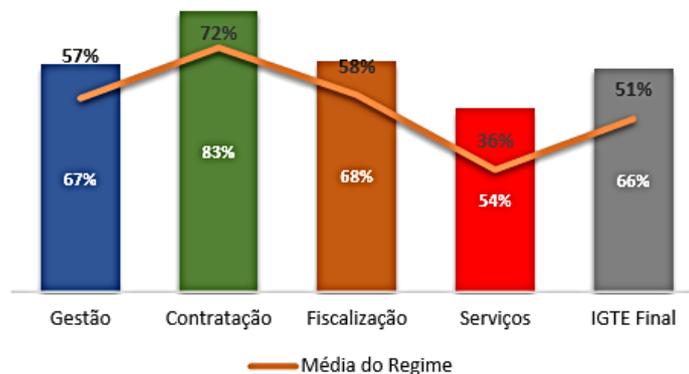
O serviço de transporte escolar ofertado pelos poderes públicos municipais aos alunos da rede pública municipal e estadual foi objeto de fiscalização pelo Tribunal no exercício de 2016.

A fiscalização teve natureza de auditoria de conformidade, abrangendo quatro eixos temáticos, a saber: gestão administrativa (estrutura administrativa, ferramentas e práticas de gestão e controles em nível de atividade), processos de contratação (requisitos legais), fiscalização (atividades de controle praticadas) e qualidade dos serviços prestados (condições gerais dos serviços, a exemplo da segurança dos veículos/embarcações).

Após a consolidação dos dados dos 51 municípios auditados, foi criado um indicador, com base em metodologia própria, que mede o nível de gestão do transporte escolar dos municípios, denominado Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE.

Os dados apresentados adiante consistem nos aspectos mais relevantes identificados na fiscalização. No gráfico abaixo, as médias apresentadas referem-se aos municípios que possuem o mesmo regime de execução do serviço: direto (serviços prestados na íntegra em frota própria); indireto (contratação de empresa (s) para prestar todo o serviço) e misto (parte próprio e parte contratado).

Gráfico - Notas dos 4 eixos avaliados e Nota Final do IGTE



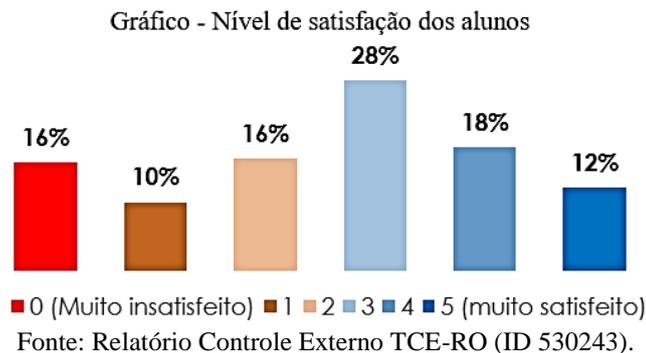
Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O Município obteve nota final do IGTE de 66%, considerado em estágio suficiente, situando-se na 1ª posição dentre os 38 municípios que utilizaram o regime misto em 2016. Analisada a composição do indicador, verifica-se que o Município obteve resultados acima da média do regime em todos os eixos, com destaque para o eixo de Serviços

Merece ênfase, ainda com relação à avaliação dos serviços ofertados, o nível de satisfação dos alunos, obtido mediante aplicação de questionários com os usuários do transporte, da seguinte forma:



O resultado da pesquisa com os alunos demonstra uma tendência de que o serviço é percebido de maneira satisfatória.

Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo nº 4150/16) diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão transporte escolar do Município, posteriormente, convertido em processo de monitoramento (Processo nº 0472/17).

2.2.5. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

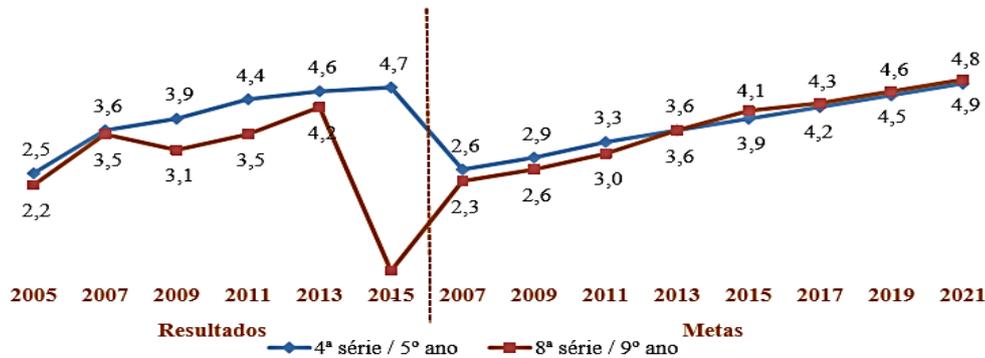
O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB foi criado em 2007 para medir a qualidade da educação das escolas das redes de ensino, reunindo, em um só indicador, os resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações.

O gráfico a seguir mostra a evolução do IDEB do município desde 2005 frente à projeção da meta fixada até 2021. Cabe observar que os dados mais recentes disponibilizados pelo MEC são referentes ao ano de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

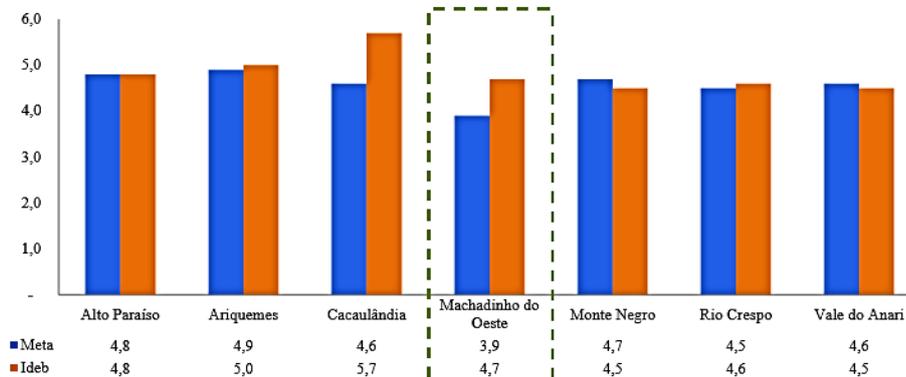
Gráfico – Comparativo do resultado e meta do IDEB (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano)



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

O gráfico retro evidencia que o Município vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005 e que o resultado do exercício de 2015 para a 4ª série/ 5º ano foi superior a meta projetada para o período.

Gráfico - Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião - Ideb 2015 – 4ª série/ 5º ano



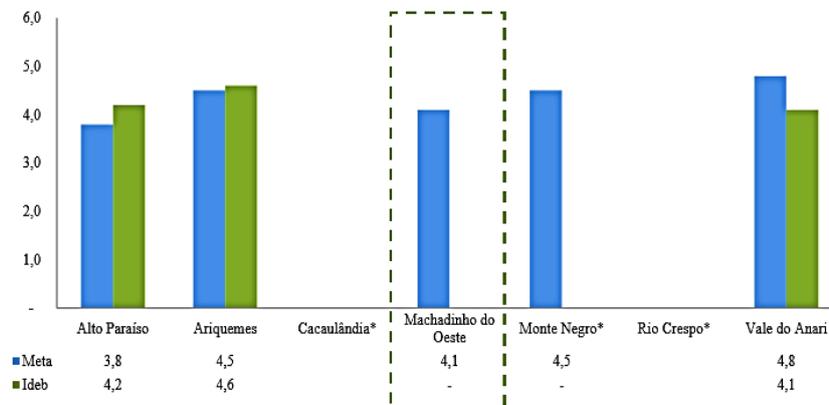
Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Verifica-se que o município tem obtido um IDEB satisfatório para 4ª série/ 5º ano entre os demais municípios de sua Microrregião.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Gráfico - Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião - Ideb 2015 – 8ª série/ 9º ano



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Oportuno salientar que embora o Município de Machadinho do Oeste tenha obtido um IDEB satisfatório para 4ª série/ 5º ano entre os demais municípios de sua Microrregião, não há indicadores referentes à 8ª série/ 9º ano.

Esta Relatoria em pesquisa no site <http://ideb.inep.gov.br> verificou que o Município de Machadinho do Oeste não apresentou indicadores relativos a 8ª série e 9º ano, tendo em vista a não participação ou não atendimento dos requisitos necessários para ter o desempenho calculado na Prova Brasil de 2015.

Dessa forma, necessário recomendar ao gestor municipal que implemente esforços com o fim de conscientizar a sociedade local acerca da necessidade de atingimento da meta do IDEB, nos anos finais do Ensino Fundamental, visando garantir políticas educacionais de qualidade.

2.3. Repasse de recursos ao Poder Legislativo

A tabela a seguir apresenta, em síntese, a apuração do limite de repasse com a finalidade de aferir o cumprimento das disposições contidas no art. 29-A, inciso I a IV, §2º, incisos I e III, da Constituição Federal de 1988.

Tabela nº 08 – Limite de Repasse ao Poder Legislativo

Discriminação	2016
1. Total das Receitas Tributárias - Exercício Anterior	3.891.994,56
2. Total das Receitas de Transferência Correntes - Exercício Anterior	25.683.201,32
3. Total das Receitas da Dívida Ativa - Exercício Anterior	828.202,56
4. Receita Total (1 + 2 + 3)	30.403.398,44
5. Nº de Habitantes de acordo com o IBGE	37.167,00
6. Percentual de acordo com o Número de Habitantes	7,00%
7. Limite máximo constitucional a ser repassado ao Poder Legislativo	2.128.237,89
8. Limite máximo de acordo com a previsão na Lei Orçamentária do Município	2.193.796,68
9. Repasse Financeiro realizados no período (Balanço Financeiro da Câmara)	2.128.778,88
10. Apuração do cumprimento do limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo (9 ÷ 4)	7,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise Técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Pelo que se observa o montante dos recursos transferidos pelo Poder Executivo a sua Casa de Leis importou em **R\$2.128.778,88**, correspondentes a 7% da receita arrecadada pelo Município no ano anterior, portanto, em conformidade com o percentual de 7% prescrito no inciso I, do art. 29-A da Constituição Federal.

No que tange aos repasses de recursos ao Poder Legislativo, o Município de Machadinho do Oeste, possuindo uma população estimada de 37.167 habitantes, está inserido nas novas regras definidas no inciso I do art. 29-A da CF, alterado pela EC nº 58/2009.

2.4. Gestão Previdenciária

O principal objetivo dos Regimes de Previdência Própria (Entidades ou Fundos de Previdência) é o de assegurar o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder a seus segurados. Para tanto, deve gerar receitas em regime de capitalização ou em regime combinado de capitalização para aposentadorias e capitalização/repartição para concessão dos benefícios de pensão.

Neste contexto, tem-se por objetivo apresentar os resultados da Auditoria (Processo nº 1006/2017) realizada na Unidade Gestora do RPPS do Município, cujo objetivo foi o de verificar entre outros, a conformidade dos repasses das contribuições, o equilíbrio financeiro e atuarial da gestão previdenciária.

2.4.1. Repasse das Contribuições

Quanto ao cumprimento dos repasses das contribuições previdenciárias (segurado e patronal) e o pagamentos dos acordos de parcelamento dos débitos previdenciários o resultado da avaliação revelou que não foram integralmente recolhidas ao RPPS as contribuições patronais do período.

2.4.2. Equilíbrio Financeiro

O equilíbrio financeiro da gestão previdenciária corresponde à equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações com pagamentos de benefícios dentro do exercício financeiro. A tabela a seguir detalha o resultado dos exercícios de 2013 a 2016.

Tabela nº 09 – Resultado Financeiro Previdenciário (2013 a 2016).

Discriminação	2013	2014	2015	2016
1. Receitas Previdenciárias RPPS	6.204.577,19	3.522.739,27	5.697.609,85	7.211.088,23
2. Despesas Previdenciárias RPPS	1.363.224,05	1.731.184,86	2.855.454,51	2.477.903,96
3. Resultado Financeiro Previdenciário (1-2)	4.841.353,14	1.791.554,41	2.842.155,34	4.733.184,27

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

Observa-se que a Autarquia Previdenciária obteve no exercício de 2016 resultado financeiro superavitário no valor de R\$4.733.184,27 (quatro milhões setecentos e trinta e três mil cento e oitenta e quatro reais e vinte e sete centavos).

2.4.3. Patrimônio Previdenciário e Equilíbrio Atuarial

O Patrimônio previdenciário é entendido como o conjunto dos ativos (disponibilidades e bens) e passivos (obrigações de benefícios a pagar) os quais devem estar equilibrados, sendo esta verificação realizada por meio de estudo atuarial que leva em consideração os

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

dados econômicos, financeiros e demográficos dos segurados para medir a extensão das obrigações e indicar o financiamento necessário (Plano de Custeio). O município demonstrou no exercício de 2016 a seguinte composição do patrimônio previdenciário.

Tabela nº 10 – Resultado Atuarial Previdenciário

Discriminação	2016
1. Ativo Previdenciário	32.262.832,06
2. Passivo Previdenciário	54.123.512,05
3. Resultado Atuarial Previdenciário (1-2)	-21.860.679,99

Fonte: Avaliação Atuarial

Fonte: Avaliação Atuarial.

Verifica-se que o fluxo normal de entrada de receitas e os recursos já capitalizados (ativos) não serão suficientes para cobertura do fluxo futuro de pagamento de benefícios dos segurados, portanto, há um resultado deficitário de R\$21.860.679,99, no entanto, de acordo com o Corpo Técnico Especializado – em seu Relatório de Auditoria-, assinalou que a Administração instituiu um plano de amortização do déficit atuarial atendendo ao princípio do equilíbrio atuarial (Artigo 40 da Constituição Federal).

Ante o exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a gestão previdenciária do Município no exercício de 2016 está em conformidade com as disposições do Art. 40 da Constituição Federal de 1988.

Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo nº 1006/2017) diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão previdenciária do Município.

3. ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e outras de caráter obrigatório e continuado, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Com esse referencial normativo, procedeu-se a análise da gestão fiscal, a seguir são apresentados, sob os aspectos mais relevantes, os resultados do período.

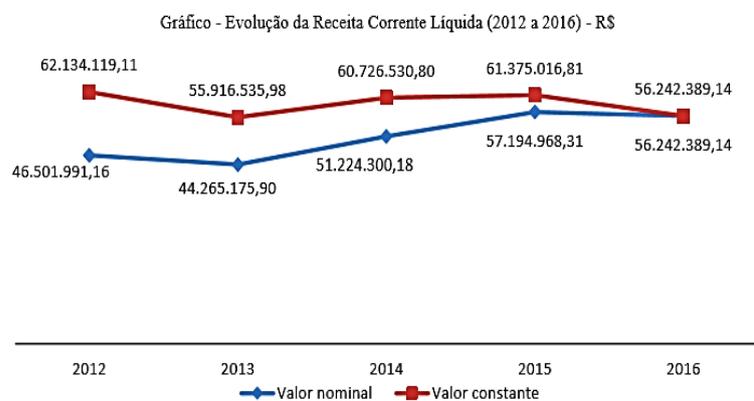
3.1. Análise da Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF, dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da RCL nos últimos três anos em valores nominais e em valores constantes (atualizados para a data de 31/12/2016) aplicando o Índice de Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Observa-se, que ao longo do período analisado (2012 a 2016) houve um aumento da RCL em valores nominais, entretanto, destaca-se, a queda de 8,36% no crescimento real da RCL do exercício comparado ao período de 2015.

10.2. Despesa com Pessoal

As despesas com pessoal na Administração Municipal podem representar cerca de 60% da RCL, neste contexto, o acompanhamento e controle são de suma importância no equilíbrio das contas municipais. A seguir, são apresentados os valores consolidados e individuais por poderes da execução da despesa total com pessoal, bem como os percentuais dos limites de gastos com pessoal previsto na LRF.

Tabela nº 11 – Demonstração do Limite de Despesa Total com Pessoal (2016).

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	30.749.626,60	1.470.089,93	32.219.716,53
2. Receita Corrente Líquida - RCL	56.242.389,14	56.242.389,14	56.242.389,14
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	54,67%	2,61%	57,29%
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54%	6%	60%
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,30%	5,70%	57,00%
Limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	48,60%	5,40%	54,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

Dos valores contidos na tabela acima, verifica-se que em 2016 o Poder Legislativo respeitou o limite de despesa com pessoal, entretanto, a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (54,67%), encontra-se acima do limite máximo (54%), contrariando as disposições do Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000.

Ademais, em que pese a Despesa Total com Pessoal Consolidada ter sido inferior ao limite estabelecido pela LRF (60%), esta ultrapassou o limite prudencial (57%) e o limite de alerta (54%).

Os responsabilizados apresentaram a esta e. Corte de Contas justificativas (ID-561182, fls. 57/67) no sentido de que o Gasto com Pessoal acima do limite ocorreu em razão de fatos exógenos à Gestão Fiscal implementada pelo responsável Mário Alves da Costa, destacando: Decisão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Judicial Liminar prolatada em 11.4.2016 para contratação de 77 (setenta e sete) professores, 06 (seis) cuidadores, 01 (uma) nutricionista e 01 (um) psicólogo (Autos Judiciais de nº 7000883-20.2016.8.22.0019) e crescimento vegetativo da folha.

Alegaram ainda, que houve a ocorrência de 125 (cento e vinte e cinco) exonerações no período de julho a dezembro de 2016, com vistas a redução sistemática e adequação da despesa com pessoal.

Alfim, esclareceram que em 2017 o município reduziu sua despesa líquida com pessoal, atingindo o percentual de 46,97%.

O Corpo Técnico posicionou-se contrário a defesa apresentada pelos responsáveis, por entender que a decisão judicial não justificaria a ocorrência de despesa com pessoal acima do limite máximo, refutando o argumento [...] *de que a exceção prevista na LRF se referir às despesas decorrentes de decisão judicial de competência de período anterior aos 12 últimos meses (Inciso IV do art. 19 da Lei Complementar 101/2000), ou seja, despesas de pleitos antigos dos servidores, cujos períodos de apuração foram encerrados, para não comprometer as despesas atuais.*

Assinalaram ainda que, em que pese a medida de compensação demonstrada (125 exonerações no período de julho a dezembro de 2016) esta não estaria acompanhada dos valores totais por quadrimestre, apenas o valor nominal mensal individual por servidor, impossibilitando assim realizar o comparativo com a LRF e que não teriam sido apresentadas outras medidas de compensação.

O d. Ministério Público de Contas, através de sua manifestação ministerial, posiciona-se contrário ao entendimento apresentado pelo Corpo Técnico, por entender que [...] *a existência de decisão judicial a ser cumprida pelo gestor constitui, se bem caracterizada, uma excludente de ilicitude para eventual aumento da despesa com pessoal no final de mandato, não podendo ser utilizada para fundamentar a extrapolação do limite legal para tais despesas* (Destacamos).

Manifesta ainda, acertadamente, que [...] *ao responsável é concedido o prazo de 02 quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre, consoante previsto no art. 23 da LRF.*

E acrescenta que [...] *diante do crescimento negativo do PIB havido em 2016, considera-se, nos termos do art. 66 da LRF, o prazo em dobro para fins de verificação do atendimento à trajetória de retorno, ou seja, quatro quadrimestres.*

Posiciona-se ainda o d. *Parquet* de Contas no sentido de que, malgrado a Unidade Técnica tenha afirmado que o prazo para retorno da despesa ao limine não foi cumprido, constata-se que o quarto quadrimestre após o descumprimento da norma não se encerrou no exercício de 2016, **pelo que a falha não enseja a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas**, dado que em 31.12.2016, o prazo para recondução não havia se encerrado.

Pugna ao final para que o atual Gestor seja alertado de que caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da própria LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

De pronto tenho por acompanhar o posicionamento do d. Ministério Público de Contas, ao tempo em que deixo de considerar o entendimento Técnico em virtude da equivocada interpretação dada às justificativas apresentadas.

Urge, portanto, em virtude do apontamento apresentado pelo Corpo Técnico, a necessidade de tecermos alguns esclarecimentos.

Verificou-se junto aos Autos Judiciais de nº 7000883-20.2016.8.22.0019, em trâmite no d. Juízo de Machadinho do Oeste/RO, ter ocorrido a prolação da seguinte decisão, *in litteris*:

Processo nº **7000883-20.2016.8.22.0019**

REQUERENTE: MPRO - MINISTÉRIO PÚBLICO DE
RONDÔNIA

REQUERIDO: MACHADINHO DO OESTE/RO, SECRETARIA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACHADINHO DO OESTE

DECISÃO

Vistos,

O Ministério Público do Estado de Rondônia ajuizou a presente Ação Civil Pública com pedido de liminar em face do Município de Machadinho d'Oeste, na pessoa do Prefeito Mário Alves da Costa e da SEMED - Secretária Municipal de Educação, na pessoa de seu secretário/responsável, ambos já qualificados nos autos, pugnando pela concessão da liminar, a fim de compelir os requeridos a contratarem professores emergenciais, no prazo de 48 horas, para suprir as lacunas existentes nas escolas municipais, sendo: 77 (setenta e sete) professores, conforme tabela em anexo, 06 (seis) cuidadores para atender as necessidades de alunos no PNE, 01 (um) psicólogo escolar/educacional e 01 (um) nutricionista. Acostou documentos.

Vieram-me conclusos.

O Novo CPC dispõe em seu art. 300, que a tutela de urgência será concedida se houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo**, de onde se extrai que os dois pressupostos precisam ser cumulativamente demonstrados para a obtenção da tutela provisória de urgência.

No caso em alude, a documentação colacionada com a inicial evidenciam, **prima facie**, a plausibilidade de existência do direito invocado, ou seja, a probabilidade do direito, posto que a parte demandante demonstra que a parte requerida não vem cumprindo com o comando legal e constitucional, de disponibilizar educação aos seus munícipes.

É inaceitável que um administrador público não tenha se organizado para cumprir com seus deveres de ordem constitucional, deixando com que centenas de crianças fiquem prejudicadas pelo atraso no início do ano letivo, que já deveria ter ocorrido em 15.02.2016. Injustificável, para um Município do porte de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Machadinho do Oeste, ter diversas escolas fechadas por ausência de professores e demais profissionais da educação.

Assim, todos documentos e as alegações declinadas na inicial evidenciam a probabilidade do direito e o perigo de dano, legitimando o deferimento da Tutela de Urgência, sendo que a vedação em antecipar os efeitos da tutela contra a Fazenda Pública - Lei n. 9.494/97 - não é absoluta e irrestrita, conforme o julgamento da ADC n. 004 pelo Supremo Tribunal Federal.

Como bem demonstrado na inicial, a probabilidade do direito alegado vem consubstanciada no art. 205, da Constituição Federal de 1988, art. 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente e art. 2º da Lei de Diretrizes e Bases, os quais, consagram que a educação é direito fundamental de toda criança e que os Municípios, Estados e a União, devem prestá-la a população.

Por outro lado, a evidência do perigo de dano decorre da ausência de professores para suprirem a demanda educacional, conforme comprovam os documentos anexos, causando graves prejuízos aos estudantes que estão sem aula devido a má gestão administrativa, correndo sérios riscos de perderem o ano letivo ou do mesmo se arrastar até o próximo ano.

Deste modo, não há que se falar em ingerência do Poder Judiciário em questões de políticas públicas, mas, sim, da necessidade de todos os alunos prejudicados pela falta de organização do ente municipal de terem seu direito constitucional garantido, qual seja, acesso gratuito a educação, de onde exsurge a urgente necessidade de contratação de professores e demais profissionais de forma emergencial.

ANTE O EXPOSTO, com fundamento no artigo 300 do NCPC, **DEFIRO LIMINARMENTE A TUTELA DE URGÊNCIA** pleiteada e, em consequência, **determino** que o Município de Machadinho d'Oeste, na pessoa do Prefeito Mário Alves da Costa e o Secretária Municipal de Educação - SEMED, **contratem professores emergenciais**, sendo: 77 (setenta e sete) professores, conforme tabela em anexo, 06 (seis) cuidadores para atender as necessidades de alunos no PNE, 01 (um) psicólogo escolar/educacional e 01 (um) nutricionista), no prazo de 48 horas, para suprir as lacunas existentes nas escolas municipais, sob pena de multa diária de 10.000,00 (dez mil reais) até o limite de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em caso de descumprimento, sem prejuízos de futura majoração.

Intime-se a parte requerida para cumprimento da liminar, em caráter de urgência, por oficial de justiça plantonista.

Na mesma oportunidade, cite-se a parte ré para contestar, no prazo legal, sob pena dos efeitos da revelia e confissão (art. 344, NCPC).

Com a contestação, vistas ao Ministério Público.

Diante das especificidades da causa e de modo a adequar o rito processual às necessidades do conflito, deixo para momento oportuno a análise da conveniência da audiência de conciliação. (NCPC, art. 139, VI), sem olvidar que a parte



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

requerida tem sido relutante na realização de acordos, como se denotam das experiências deste juízo.

(Destques do original)

A Decisão retro transcrita foi prolatada pelo d. Juiz de Direito, Hedy Carlos Soares, o qual, em deferimento da Tutela de Urgência pleiteada pelo d. Ministério Público do Estado de Rondônia – MP/RO, determinou ao Município de Machadinho do Oeste/RO a **contratação de professores emergenciais**, sob pena de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais) caso não houvesse o cumprimento da ordem.

Também é daqueles autos que se verifica que em virtude do caráter satisfativo da ordem que deferiu o pedido de Tutela de Urgência pleiteada, as partes requereram a extinção e arquivamento do feito, tendo o d. Juízo de piso prolatado a seguinte Decisão terminativa, *in litteris*:

SENTENÇA

Vistos,

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual em face do Município de Machadinho do Oeste e da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, visando a contratação de professores para rede municipal de ensino, de forma a dar cumprimento a carga horária e dias letivos do ano de 2016.

A liminar foi deferida (ID 3345515), tendo sido efetivamente cumprida pelos demandados (ID 5605794).

Em razão de seu caráter satisfativo, as partes se manifestaram pela extinção e arquivamento do feito (ID 5605794 e 11037101).

É o relatório. **DECIDO.**

Pois bem. O pedido inicial elaborado pelo Ministério Público limita-se a requerer a contratação de professores, em caráter emergencial, o que restou devidamente cumprido pelo demandado através de determinação liminar.

Em razão disto, tenho que o pedido inicial resta prejudicado, sendo configurada a perda do objeto e consequente perda do interesse de agir do demandante, conforme pugnado pelas partes.

DISPOSITIVO

Neste diapasão, com fulcro no art.485, VI do CPC, **JULGO EXTINTO O PROCESSO**, sem resolução do mérito, em razão da perda do interesse de agir.

Por conseguinte, confirmo a liminar deferida na decisão de ID 3345515, tornando definitivo seus efeitos.

Sem custas e honorários, nos termos do art. 18 da Lei n. 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

(Destques do original)

Diante disso, não se pode ignorar o fato de que a decisão judicial deu azo ao aumento das despesas com pessoal em virtude da contratação dos professores emergenciais, em virtude da obrigatoriedade da municipalidade em atender a determinação do d. Juiz *a quo*.

Entretanto, trago à baila o entendimento jurisprudencial alçado no âmbito do e. Superior Tribunal de Justiça – STJ, em relação as decisões concessivas de liminares nas ações movidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da Pessoa Jurídica de Direito Público interessada.

De acordo com o entendimento do STJ, **a decisão judicial que intervém na administração pública determinando a contratação de servidores públicos em caráter precário é flagrantemente ilegítima.**

Tal entendimento jurisprudencial se fundamenta nas disposições contidas no Art. 4º, da Lei nº 8.437/92¹⁰, que assim estabelece, *in verbis*:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, **suspender**, em despacho fundamentado, a **execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.**

(Grifamos)

Assim, sem adentrar ao mérito do deferimento do pleito liminar pelo d. Juiz de piso da Comarca de Machadinho do Oeste/RO, colaciono o Acórdão prolatado nos Autos do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e Sentença nº 1.276 – RJ, tendo como Voto Condutor o do d. Ministro Aldir Passarinho Júnior, *in textus*:

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.276 – RJ (2010/0136388-0)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ

AGRAVANTE : FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E

JUVENTUDE

PROCURADOR : JÚLIO CÉSAR FREITAS CORDEIRO E

OUTRO(S)

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO

DE JANEIRO

REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO

RIO DE JANEIRO

EMENTA

PEDIDO DE SUSPENSÃO. ORDEM JUDICIAL DETERMINANDO A CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES EM CARÁTER PRECÁRIO. A suspensão de medida liminar é instituto informado pela proteção à ordem, saúde, segurança e economia públicas. O juízo acerca do respectivo pedido foi preponderantemente político até a Lei nº 8.437, de 1992. O art. 4º desse diploma legal introduziu um novo viés nesse juízo, o da "flagrante ilegitimidade" do ato judicial. A decisão judicial que intervém na administração pública determinando a contratação de servidores públicos em caráter precário é flagrantemente ilegítima.

Agravo regimental provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Gilson Dipp, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Laurita Vaz, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki,

¹⁰ Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Massami Uyeda e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Francisco Falcão e Nancy Andrichi e, ocasionalmente, o Sr. Ministro Felix Fischer. Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha e Francisco Falcão foram substituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Massami Uyeda e Humberto Martins. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Aldir Passarinho Junior.

Brasília, 28 de outubro de 2010(data do julgamento).

MINISTRO ALDIR PASSARINHO JUNIOR

Presidente

(Alguns destaques nossos)

Com base no entendimento pacificado no âmbito do e. STJ, tem-se que a decisão que antecipou os efeitos da Tutela incorreu no que a lei denomina “**flagrante ilegitimidade**”, uma vez que o Poder Judiciário não deve, sob o fundamento de atendimento inadequado nos núcleos de abrigamento, intervir na administração do Prefeito, determinando a contratação de servidores em caráter precário.

Entretanto, noutro viés, não se pode ignorar a situação delicada em que o Gestor se encontra ao ser instado pelo próprio Judiciário a tomar medidas que alteram os limites de gastos com pessoal. O dilema é inequívoco: cumprir ou não cumprir uma ordem judicial (???)

Tomando de empréstimo o posicionamento do d. *Parquet* de Contas, a decisão judicial constitui uma excludente de ilicitude para eventual aumento da despesa com pessoal em final de mandato, não podendo ser utilizada para fundamentar a extrapolação do limite legal para referidas despesas.

Ademais, é fato que ao responsável é concedido o prazo de 02 (dois) quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre, por inteligência do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e, ainda, considerando-se o crescimento negativo do PIB ocorrido no exercício de 2016, nos termos do art. 66 da norma referenciada, tem-se o prazo em dobro para fins de aferição do atendimento à trajetória de retorno, ou seja, quatro quadrimestre.

Dessa forma, repiso, em consonância com o posicionamento do d. Ministério Público de Contas, que o apontamento apresentado pelo Corpo Técnico Especializado não dá ensejo a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, motivo pelo qual o excludo do rol das impropriedades remanescentes.

De outro giro, também acolho o posicionamento do d. Ministério Público de Contas no sentido de alertar ao atual Gestor que, caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF.

3.3. Cumprimento das Metas Fiscais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A Lei de Responsabilidade Fiscal estatui, no §1º do seu art. 4º, que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá anexo em que serão estabelecidas as metas de resultado primário e o nominal e de montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.

Sob esse comando, o Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2016 (Lei nº 1.426/2015) fixou as metas para o exercício e para os dois seguintes. A tabela a seguir detalha as metas, resultados apurados e a situação do município quanto ao cumprimento das metas definidas para o exercício de 2016.

Tabela nº 12 – Demonstrativo do cumprimento das Metas Fiscais.

Descrição	Meta	Resultado	Situação
Resultado Primário	-3.621.421,37	169.890,77	Atingida
Resultado Nominal	-1.541.119,64	419.368,55	Não atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

3.3.1. Resultado Primário

Representa a diferença entre as receitas e despesas não financeira ou primária. Indica se os níveis de gastos orçamentários do Município são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida. O resultado será utilizado para abater no saldo da dívida ou realizar investimentos. A tabela abaixo detalha o resultado do exercício.

Tabela nº 13 – Demonstração do Resultado Primário

Discriminação	2016
1. Receitas Primárias	64.779.444,12
2. Despesas Primárias	64.609.553,35
3. Resultado Primário (1-2)	169.890,77
4. Meta fixada na LDO	-3.621.421,37
5. % realizado = (3/4)*100	Atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

Do resultado apurado acima, verifica-se que a Administração atingiu a meta de resultado primário fixada na LDO (Lei Municipal nº 1426/2015) para o exercício de 2016.

3.3.2. Resultado Nominal

Representa a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida (DFL) em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior. Para apuração da DFL a entidade deve deduzir da Dívida Consolidada as disponibilidades de caixa, desta forma, quanto maior negativo for o valor apurado, melhor será a situação da entidade, demonstrando que a entidade possui mais recursos disponíveis do que dívida. A tabela a seguir detalha o resultado nominal do exercício de 2014 e 2016.

Tabela nº 14 – Demonstração do Resultado Nominal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Descrição	Apresentados (SIGAP Gestão fiscal)	Apurado (Auditoria)
1. Dívida Fiscal Líquida - Exercício anterior	-11.747.000,58	-11.747.000,58
2. Dívida Fiscal Líquida - Exercício Atual	-11.327.632,03	-5.595.233,73
3. Resultado Nominal Realizado (2-1)	419.368,55	6.151.766,85
4. Meta Anual Fixada na LDO (R\$)	-1.541.119,64	-1.541.119,64
5. % Realizado = (3/4)*100	-27,21	-399,18
6. % Variação = (4-3)/(4)*100	127,21	499,18
Situação (Atingida/Não Atingida)	Não atingida	Não atingida

Fonte: Relatório Técnico (ID 530243).

Observa-se que a meta de resultado nominal projetou uma redução do estoque da dívida fiscal líquida em R\$1.541.119,64, entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85. Dessa forma, a Administração Municipal não atingiu a meta fixada na LDO, em descumprimento a Lei nº 1426/2015 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

Relativamente ao apontamento retro, verifica-se que, mesmo instados a se manifestarem, os responsabilizados, através de seu representante legalmente constituído (ID-561182), deixaram de trazer esclarecimentos a respeito da constatação.

O Corpo Técnico, por seu turno, ao considerar que os responsabilizados se mantiveram inertes quanto a irregularidade suscitada, pugnou pela manutenção da mesma, tendo sido acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Afigura-se necessário registrar que o **Resultado Primário** é um dos principais indicadores de Gestão Fiscal responsável, uma vez que este demonstra a capacidade de um Governo, seja ele municipal, estadual, distrital ou federal, em honrar os compromissos financeiros assumidos e a consequente diminuição da dívida pública, onde sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente Federativo, traduzindo-se em um importante balizador para a atração de investimentos.

Tecnicamente temos que o **Resultado Primário**, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassaram as receitas não financeiras.

Dessa forma, feitas as considerações necessárias e, considerando que os responsabilizados deixaram de se manifestar acerca do apontamento supra, resta-me apenas acompanhar o posicionamento técnico e ministerial no sentido de manter o mesmo no rol das impropriedades remanescentes.

3.4. Limite de Endividamento

O conceito de endividamento utilizado na apuração dos limites é o da Dívida Consolidada Líquida, que é obtido deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Ativo Disponível e Haveres Financeiros, Líquido dos Valores Inscritos em Restos a Pagar Processados, conforme estabelece o art. 42 da LRF. A Dívida Consolidada, por sua vez, compreende o montante das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29 da LRF.

A tabela a seguir apresenta a evolução do limite de endividamento do Município no período de 2014 a 2016.

Tabela nº 15 - Memória de cálculo da apuração do limite de endividamento.

Dívida Consolidada Líquida	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida (a)	51.224.300,18	57.194.968,31	56.242.389,14
Dívida Consolidada Líquida (Excluído o RPPS) (R\$) (b)	-9.717.506,25	-11.779.225,00	-11.327.632,03
% Limite apurado s/ RCL (c) = (b/a)	-18,97	-20,59	-20,14
% Limite para emissão do Alerta (108%)	108	108	108
% Limite Legal (120%)	120	120	120

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

o exercício
, inciso II,

4. REGRAS ESTABELECIDAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE EM FIM DE MANDATO

4.1. Cumprimento do art. 42 da LRF (assunção de compromisso com disponibilidade de recursos financeiros).

O objetivo fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, §1º, e art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000) é buscar o equilíbrio das contas públicas através de uma gestão fiscal responsável e transparente. Essa avaliação ganha ainda mais relevância no último ano de mandato do Chefe do Executivo Municipal. A seguir são apresentados os resultados dessa avaliação.

O resultado orçamentário é um importante indicador de desempenho da Gestão Orçamentária, evidenciando o confronto entre a receita realizada e as despesas executadas, e tem o objetivo de demonstrar o quanto a execução do orçamento foi equilibrada

Quadro nº 04 – Resultado Orçamentário.

Discriminação	2016
1. Receitas Arrecadadas (BO Consolidado)	66.656.528,71
2. Despesas Empenhadas (BO Consolidado)	74.113.394,02
3. Resultado Orçamentário (1-2)	-7.456.865,31
4. Resultado orçamentário do RPPS (BO RPPS)	3.115.277,10
5. Resultado orçamentário (Excluído o RPPS)	-4.341.588,21
6. Superávit financeiro do exercício anterior (BP exercício anterior)	5.788.682,68
7. Convênios empenhados cujos recursos não foram arrecadados no exercício de 2016	6.843.730,72
8. Resultado orçamentário apurado (5 + 6 + 7)	8.290.825,19

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Assim, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da LRF, analisou-se o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo encaminhado por meio do SIGAP Gestão Fiscal, da seguinte forma:

Tabela nº 16 - Memória de cálculo da apuração da Disponibilidade Líquida de Caixa.

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	20.302,45	-	20.302,45
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	182,54	-	182,54
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	446.071,95	-	446.071,95
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	396.098,89	-	396.098,89
Demais Obrigações Financeiras (e)	12.027,91	-	12.027,91
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	-834.078,84	-	- 834.078,84
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	8.438.002,16	-	8.438.002,16
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	-9.272.081,00	-	-9.272.081,00
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (i)			
Subavaliação das obrigações financeiras (j)		5.732.398,30	5.732.398,30
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h - i - j)	- 9.272.081,00	-5.732.398,30	-15.004.479,30

Fonte: Sigap Gestão fiscal e Análise Técnica

Conforme a análise em tela, verifica-se que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016 e, ainda, que parte das obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrariando as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000.

Quanto ao apontamento retro, os responsabilizados se limitaram a alegar que o valor de R\$6.843.730,72 (seis milhões oitocentos e quarenta e três mil setecentos e trinta reais e setenta e dois centavos), relativos à recursos financeiros de Convênios que não teriam sido repassados até 31/12/2016, sendo referido valor suficiente para cobertura do déficit financeiro apurado.

O Corpo Técnico, por seu turno, sem se aprofundar na manifestação apresentada pelos responsabilizados, limitou-se a se posicionar contrário à elisão do apontamento.

O d. Ministério Público de Contas, ao apreciar o apontamento feito pelo Corpo Técnico e a manifestação de defesa apresentada, manifestou que: *[...] mesmo que a Corte considerasse como regular o cancelamento de todos os empenhos aludidos na defesa do gestor, ainda assim permaneceria sem saneamento a impropriedade quanto à insuficiência financeira para cobertura de obrigações, face à existência de déficit nas fontes vinculadas no total de R\$9.272.081,00,*

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

sendo que apenas parte encontra-se justificada pelo não repasse de recursos, consoante declarado pelo jurisdicionado no Anexo TC-38 (R\$6.843.730,72), havendo, portanto, o montante de R\$2.428.350,28 a descoberto, nas fontes vinculadas (destaques do original).

E complementou manifestando que: [...] *não havendo elementos para justificar a impropriedade, o Parquer corrobora o entendimento da unidade técnica quanto à existência de déficit financeiro por fonte do Poder Executivo do Município de Machadinho do Oeste, ressaltando que a Corte possui entendimento pacificado¹¹ no sentido de que o **desequilíbrio financeiro das contas públicas consolidado ou por fonte de recursos, enseja, per si, a reprovação das contas municipais** [...] (Grifos do original).*

Salienta ainda o d. Ministério Público de Contas de que, *data venia* ao entendimento externado pelo Corpo Técnico, não estaria cabalmente demonstrada a infringência ao Art. 42 da LRF, pois embora tenha averbado que há obrigações em cobertura financeira que decorrem de fatos geradores praticados nos últimos dois quadrimestres do mandato, não se tem informações fundamentais (sobre valores, a quais despesas se refere, entre outros dados) para sustentar o apontamento.

Acrescenta que, para que se afirme que houve descumprimento da regra final de mandato é essencial que haja clara indicação de que a insuficiência financeira de cada fonte foi gerada nos dois últimos quadrimestres da gestão e, ainda que o exame tivesse seguido à risca a metodologia, ressalta que o Gestor deveria ter sido cientificado de tais elementos, com dados que lhe possibilitassem exercer a ampla defesa e o contraditório, fato esse que não ocorreu.

Com relação ao comando contido no art. 42 da LRF, observa-se dos autos, como bem suscitou o Ministério Público de Contas, o exame dos restos a pagar à luz da regra de fim de mandato não foi adequadamente realizado, tendo a Equipe de Instrução se restringido a análise da “Relação de Empenhos por Fonte de Recursos”, cujo documento não se obtém informações necessárias para caracterizar a infringência, bem como não ficou clara a indicação por parte do Corpo Técnico da insuficiência financeira de cada fonte gerada nos 2 (dois) últimos quadrimestres da gestão, por não ter sido feita a data de corte para a devida apuração.

Nesse sentido, cabe observar que a metodologia adotada pelo Corpo Técnico para exame do art. 42, LRF necessita de maior robustez na análise, pois não basta identificar a existência de fontes deficitárias, é fundamental verificar se há obrigação de despesa sem lastro financeiro parcial ou integral no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, avaliando as situações excepcionais (prestação de serviços continuados ou construção de obra).

O ponto crucial é que após a reanálise pelo Corpo Instrutório, e após a análise de defesa, cuja nova metodologia refletiu na alteração de valores e, conseqüentemente, nos resultados da obediência ao art. 42, da LRF, os responsáveis deveriam ter sido cientificados dos fatos, com dados que o possibilitassem exercer a ampla defesa e o contraditório, o que não ocorreu.

Assim, nesse aspecto, em consonância com a manifestação ministerial e divergindo do entendimento técnico, se exclui o presente quesito do rol das irregularidades apresentadas e mitiga-se o apontamento.

¹¹ Processo n. 2099/2013/TCER; Processo n. 1505/2013/TCER; Processo n. 1244/2011/TCER; Processo n. 0115/10/TCER, entre outros. Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Entretanto, é medida que se impõe determinar a Secretaria Geral de Controle Externo para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF.

4.2. Cumprimento ao art. 21 da LRF (despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato).

A LRF coíbe a emissão de ato que provoque o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo (Art. 21, parágrafo único).

A seguir são apresentados os resultados dessa avaliação com objetivo de demonstrar o cumprimento da vedação ao aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Tabela nº 18 - Memória de Cálculo apuração da Despesa Total de Pessoal (DTP)

Período	Montante da Receita	Montante de Despesa	Despesa com Pessoal
	Corrente Líquida (RCL)	com Pessoal (DP)	em relação a RCL
	(x)	(y)	(z) = (y / x)
Primeiro Semestre de 2016 (a)	55.729.297,77	31.700.161,19	57%
Segundo Semestre de 2016 (b)	56.283.504,32	30.749.626,60	55%
Aumento (c) = (b - a)	554.206,55	-906.116,81	-2%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise técnica.

Conforme a tabela supra, observa-se que o Município atendeu as disposições do artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte (conforme decisão exarada no processo 1554/13-TCER), segundo o qual aplica-se a metodologia de apuração do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do chefe de Poder com a realização do confronto entre o percentual do limite da despesa com pessoal ocorrida no primeiro e o segundo semestre.

5. RESULTADOS DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM

Esta Corte de Contas, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016¹², aplicou nos municípios do Estado o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que tem como objetivo aperfeiçoar as ações governamentais por meio da medição da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação.

Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de resultado: “A” (altamente efetiva), “B+” (muito efetiva), “B” (efetiva), “C+” (em fase de adequação) e “C” (baixo nível de adequação).

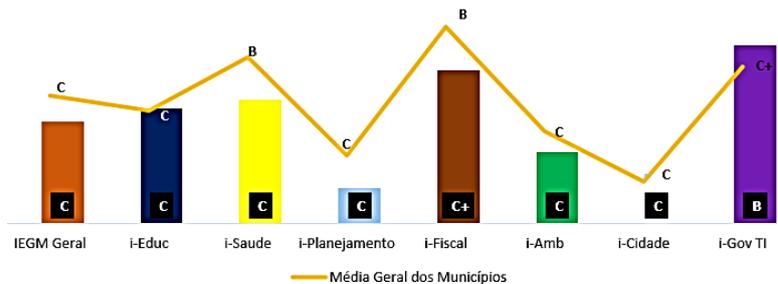
¹² Acordo celebrado entre o Instituto Rui Barbosa-IRB e os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, que criou a Rede Nacional de Indicadores (Rede Indicon), sendo que o Tribunal de Contas de Rondônia aderiu ainda no exercício pretérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Os gráficos a seguir apresentam os resultados gerais alcançados pelo Município nos sete indicadores.

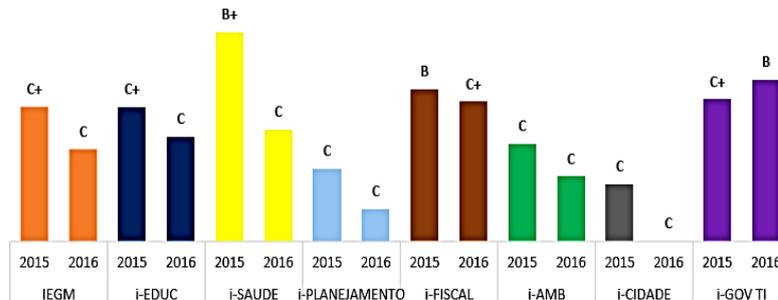
Gráfico - Indicadores do IEGM 2016 - Município vs. Média dos Municípios



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

A nota obtida pelo Município em 2016 foi C (baixo nível de adequação), dentro da média dos municípios rondonienses. Examinando-se a composição do índice, destaca-se positivamente o indicador do i-gov TI, e negativamente o indicador do i-Cidade, que obteve pontuação 0.

Gráfico - Indicadores do IEGM - Variação do Município - 2015-2016



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Houve um decréscimo do resultado geral do IEGM municipal em 2016, que saiu da faixa de pontuação “C+” (em fase de adequação) em 2015 para “C” (baixo nível de adequação), que pode ser atribuído, sobretudo, à queda dos indicadores do i-Educação, i-Saúde e i-Planejamento. Já a melhoria do indicador do i-Governança de TI foi suficiente para elevar a faixa de “C+” para “B” (gestão efetiva).

6. DOS CONTROLES

Na forma do Relatório Técnico, nessa seção, são descritas as falhas identificadas nas rotinas de controles internos da Administração Municipal para fornecer razoável segurança quanto à confiabilidade das demonstrações contábeis.

Dentre os controles preventivos inerentes às atividades de controle, destaca-se a formalização de procedimentos, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão.

O município deve, assim, elaborar normas e manuais com a descrição detalhada dos procedimentos, de forma a orientar seus servidores e empregados e uniformizar os procedimentos adotados na atividade de fechamento contábil, evitando falhas na execução e prejuízos com retrabalho.

Ademais, a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria, demandando uma atuação preventiva da Administração Municipal para implementação de controles adequados e efetivos à atividade de fechamento contábil.

6.1. Controle Interno - Balanço Geral do Município

A Constituição de 1988, por meio de seu artigo 74, incisos e parágrafos, instituiu o sistema de Controle Interno, com o fito de criar instrumento de controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, de forma a avaliar a gestão dos órgãos e entidades da administração pública e apoiar o controle externo.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (L.C.E. nº 154/1996), no artigo 9º, inciso III, e no artigo 47, inciso II, c/c o prescrito no Regimento Interno do TCE-RO, no artigo 15, inciso III, prevê que em sede de Processos de Tomada ou Prestação de Contas, integrarão tais peças o “relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas”.

A análise técnica preliminar não se manifestou quanto à implementação e operacionalização do sistema de controle interno do Município.

Entretanto, em pesquisa no sistema PCE, constata-se o encaminhamento do Relatório de Auditoria com o parecer do dirigente do controle interno e do Poder Executivo (ID 449172), sob a responsabilidade da Senhora Alda Maria de Azevedo Januário Miranda, na qualidade de Controladora Geral, que emitiu Certificado de Auditoria, opinando pela Regularidade das Contas, referente ao exercício de 2016. Diante disso, houve cumprimento ao estabelecido na alínea “b” do inciso V do artigo 11 da Instrução Normativa nº 013/TCER-2004.

Registra-se, por oportuno, que o Corpo Técnico identificou falhas nas rotinas de controles internos da Administração Municipal, alegando alfin, que estas representam a principal causa dos achados de auditoria relativos às demonstrações contábeis. Assim, é medida que se impõe determinar ao atual gestor do município de Machadinho do Oeste, Senhor Eliomar Patrício, ou a quem vier substituí-lo para que institua, no prazo de 180 dias, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contento no mínimo os seguintes requisitos:

- (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal;
- (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil);
- (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais;
- (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis;
- (f) lista de verificação para o encerramento do exercício; e
- (g) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis.

6.2. Dos Controles Constituídos sobre a Execução Orçamentária

6.2.1. Deficiências sobre as rotinas de planejamento e execução do orçamento

De acordo com o Corpo Instrutivo, foram avaliadas as rotinas de controle interno constituídas pela Administração com a finalidade de garantir a conformidade da execução dos instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias. Após a realização dos procedimentos, foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias:

- i. Ausência de manualização, de forma a proporcionar a padronização e o conhecimento das rotinas de trabalho pelos servidores envolvidos na elaboração, execução e monitoramento dos Projetos do PPA, LDO e LOA, fixando condições necessárias para execução dos procedimentos, produtos e serviços executados pela Administração, organizando as normas referentes aos sistemas e processos executados pela Administração, facilitando a sua aplicação pelos servidores em suas atividades cotidianas, no que tange aos instrumentos de planejamento, documentando os procedimentos de trabalho em mapas de processos, permitindo que o domínio tecnológico destes processos permaneça com o Município;
- ii. Ausência de mecanismos formais de comunicações internas, principalmente no que diz respeito aos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento e gestão financeira. Esses mecanismos objetivam melhorar a comunicação entre os servidores, em especial, aqueles envolvidos nas atividades de planejamento e gestão financeira com a finalidade de garantir o equilíbrio na execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente;
- iii. Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;
- iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
- v. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo tem como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

vi. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

vii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LOA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

viii. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 15% em ações e serviços públicos de saúde, conforme o disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012;

ix. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;

x. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212º da Constituição Federal;

xi. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão tem como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;

xii. Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais. Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64;

xiii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permite assegurar o cumprimento do Art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;

xiv. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Esses controles possibilitam a identificação, de forma tempestiva, das alterações do orçamento, tanto de forma quantitativa, quanto qualitativa;

xv. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; xvi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

xvii. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Diante do exposto, conclui-se que a Administração não detém controles internos, em relação ao nível de atividade, capazes de mitigar riscos na elaboração, execução e controle dos instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias, pois os controles internos têm abordagens *ad hoc* (aleatório), que tendem a ser aplicadas caso a caso.

Assim sendo, é medida que se impõe determinar ao atual gestor do Município de Machadinho do Oeste, Senhor Eliomar Patrício, ou a quem vier substituí-lo, para que institua no prazo de 180 dias, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos:

- (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal;
- (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias;
- (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA;
- (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde;
- (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos;
- (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e
- (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal

6.2.2. Deficiências atinentes à Administração Tributária

Consoante a Instrução Técnica a execução de políticas públicas ordinariamente é viabilizada pela execução orçamentária, ou seja, arrecadação de receitas e execução de despesas. Nesse contexto, foi aplicado questionário junto à Administração do município de Machadinho do Oeste para verificar se o mesmo está sendo eficiente na previsão e na efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional, nos termos estabelecidos pelo art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Após a realização dos procedimentos as principais deficiências identificadas atinentes à Administração Tributária foram:

a) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos: No que tange à capacitação dos servidores de carreira, é importante que os agentes públicos envolvidos na gestão da receita recebam treinamento, capacitação e qualificação permanentes, visto que a mudança na legislação tributária é constante. Desse modo, com o objetivo de verificar o lapso temporal da disponibilização dos cursos de capacitação aos servidores que atuam na Administração tributária, foi realizada validação do questionário junto aos fiscais de tributos, referente à questão 12. O resultado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

evidenciou que a Administração não dispõe de plano de capacitação dos servidores que executam as atividades da Administração tributária.

b) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN:

Quanto à fiscalização do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN, verificou-se, conforme PT 3.2 – Informações sobre a Fiscalização do ISSQN, que não há norma que preveja a existência de órgão, setor ou servidor responsável por apreciar as reclamações e recursos relativos ao ISS, setor específico responsável pela cobrança, assim como órgão, setor ou servidor responsável pela instrução das reclamações e recursos relativos ao ISSQN.

Em sede de defesa, quanto ao item “a” os responsabilizados reconheceram a ausência de planejamento de capacitação contínua para os servidores que exercem o cargo de fiscal de tributos, porém, aduziram que constantemente envia servidores para participar de treinamentos na área tributária, notadamente os treinamentos aplicados pelo Tribunal de Contas; e, com relação ao item “b” alegaram que o Código Tributário do Município tem previsões de cobrança e fiscalização do ISSQN, bem como conta uma Diretoria com função específica para o gerenciamento do referido tributo, conforme expressa definição na Lei Municipal nº 574/2002

O Corpo Instrutivo, ao analisar os argumentos apresentados, manifestou-se pela manutenção das inconformidades apontadas, uma vez que estas são corroboradas pelo pífio quociente do esforço tributário que é o quociente da Receita tributária pela Receita Arrecadada, em que o resultado apresentado pela Administração nos últimos 4 anos foi: 6,31% em 2016; 5,81% em 2015; 5,11% em 2014; e 5,53% em 2013, evidenciando, assim, que a Administração Tributária não está devidamente estruturada para permitir seu potencial de arrecadação de todos os tributos de competência do Município. Por fim, tal posicionamento foi acompanhado Ministério Público de Contas.

Dessa forma, considerando que as deficiências identificadas representam risco à efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, requerendo da Administração a adoção de medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, tenho por acolher a manifestação técnica e ministerial no sentido de manter as inconformidades em tela.

Entretanto, as não conformidades referem-se as deficiências atinentes à Administração Tributária, cujas atividades são essenciais ao funcionamento do Município no exercício de 2016; considerando que tais pontos começaram a ser objeto de análise no curso do exercício de 2017, relevam-se as irregularidades, devendo as mesmas serem objetos de determinação ao atual gestor.

Assim, torna-se imperioso determinar ao atual gestor do Município de Machadinho do Oeste, Senhor Eliomar Patrício, ou a quem vier substituí-lo, para que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

a) Estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

b) Promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

c) Promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;

d) Dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

e) Dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;

f) Realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;

g) Adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

h) Criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

i) Adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

j) Criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e

k) Adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66.

7. Determinações nas Contas de Governo de 2015

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Executivo Municipal dos exercícios anteriores, este Tribunal formulou determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública.

Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, foram analisadas pelo Corpo Instrutivo as informações constantes das Contas de Governo do Chefe do Executivo Municipal (CGCEM) 2015, tendo ficado comprovado o atendimento das determinações e recomendações expedidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O posicionamento desta Corte de Contas sobre as Contas do Município de MACHADINHO DO OESTE, exercício de 2016, é suportado no argumento de que o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas tem o condão de apresentar uma apreciação geral e fundamentada na gestão orçamentária, patrimonial e financeira do exercício.

Neste sentido, convém ressaltar que a manifestação ora exarada, baseia-se nos trabalhos de auditoria financeira realizada pela Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal, sendo objeto de análise o Balanço Geral do Município evidenciado nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e a execução orçamentária.

Diante destas considerações, foi procedida à análise sobre as informações constantes dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF), dados computados nas peças contábeis exigidas pela Lei Federal nº. 4.320/64, além dos limites dos gastos com saúde, educação, pessoal, previdenciário, repasses ao Poder Legislativo Municipal.

Considerando que as contas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal de MACHADINHO DO OESTE e as evidências obtidas na auditoria do BGM refletiram no cumprimento da aplicação dos limites legais e constitucionais da Saúde (22,20%), Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (32,02%), FUNDEB (69,34%) e Repasse ao Legislativo (7%);

Em continuidade, considerando que não houve a adequação da situação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial e das demonstrações das variações patrimoniais e dos fluxos de caixa de 2016, não atendendo as Normas Brasileiras de Contabilidade Pública, Lei de contabilidade Pública (Lei Federal nº 4.320/64), Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), sendo que as falhas formais remanescentes agravaram as vertentes contas;

Considerando que, na Execução Orçamentária o município estimou uma receita na ordem de R\$64.248.587,02 (sessenta e quatro milhões, duzentos e quarenta e oito mil, quinhentos e oitenta e sete reais e dois centavos), fixando a despesa em igual valor, demonstrando equilíbrio orçamentário na previsão;

Considerando que, ao final do exercício as despesas empenhadas perfizeram a importância de R\$74.113.397,02 (setenta e quatro milhões cento e treze mil trezentos e noventa e sete reais e dois centavos), resultando em um Saldo de Dotação da ordem de R\$17.053.906,56 (dezessete milhões cinquenta e três mil novecentos e seis reais e cinquenta e seis centavos);

Considerando que, a Receita de Impostos e Taxas Municipais perfizeram no exercício de 2016, o montante de R\$4.306.534,77 (quatro milhões trezentos e seis mil quinhentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos), refletindo assim em um baixo percentual (4,49%) de contribuição das Receitas Próprias na participação das Receitas Realizadas, evidenciando a dependência do município quanto às transferências constitucionais e voluntárias do Estado e da União;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Considerando o baixo desempenho na arrecadação da Dívida Ativa (10,22%), em especial quando comparado ao desempenho do exercício de 2015 (13,55%);

Considerando o cancelamento de empenhos de forma indevida no valor de R\$5.732.398,30 (cinco milhões setecentos e trinta e dois mil trezentos e noventa e oito reais e trinta centavos);

Considerando que, a situação do Patrimônio Financeiro do Município, ao final do exercício de 2016, contabilizou uma dívida consolidada da ordem de R\$10.373.845,02 (dez milhões trezentos e setenta e três mil oitocentos e quarenta e cinco reais e dois centavos) e, considerando uma disponibilidade consolidada de R\$43.504.468,23 (quarenta e três milhões quinhentos e quatro mil quatrocentos e sessenta e oito reais e vinte e três centavos), resultando assim em uma situação financeira superavitária;

Considerando que, ao final do exercício de 2016 o Município apresentou um Resultado Patrimonial Deficitário na ordem de R\$28.037.749,11 (vinte e oito milhões trinta e sete mil setecentos e quarenta e nove reais e onze centavos);

Considerando que, ao final do exercício de 2016 a Autarquia Previdenciária obteve um resultado financeiro superavitário na ordem de R\$4.733.184,27 (quatro milhões setecentos e trinta e três mil cento e oitenta e quatro reais e vinte e sete centavos);

Considerando que, em 2016 a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (54,67%), encontrava-se acima do limite máximo (54%), em virtude da obrigação de cumprimento de Decisão Judicial prolatada nos Autos Judiciais nº 700083-20.2016.8.22.0019, tendo referida irregularidade sido mitigada;

Considerando que, a meta de Resultado Nominal projetou uma redução do estoque da dívida fiscal líquida em R\$1.541.119,64 (um milhão quinhentos e quarenta e um mil cento e dezenove reais e sessenta e quatro centavos), entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85 (seis milhões cento e cinquenta e um mil setecentos e sessenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), deixando assim de atingir a meta fixada na LDO;

Considerando que, em relação ao comando contido no Art. 42 da LRF, o exame dos restos a pagar à luz da regra de fim de mandato não foi adequadamente realizado, tendo a Equipe de Instrução se restringido a análise da “Relação de Empenhos por Fonte de Recursos”, cujo documento não se obtém informações necessárias para caracterizar a infringência, bem como não ficou clara a indicação por parte do Corpo Técnico da insuficiência financeira de cada fonte gerada nos 2 (dois) últimos quadrimestres da gestão, por não ter sido feita a data de corte para a devida apuração (Procedentes desta e. Corte: Processo n. 2099/2013/TCER; Processo n. 1505/2013/TCER; Processo n. 1244/2011/TCER e Processo n. 0115/10/TCER);

Considerando, por fim, o entendimento do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas com os quais convirjo, submete-se a excelsa deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I – Emitir Parecer Prévio pela reprovação das contas do Município de Machadinho do Oeste, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, de responsabilidade do Senhor **Mario Alves Da Costa** – Prefeito Municipal, CPF nº 351.093.002-91, na forma e nos termos do Projeto de Parecer Prévio, que ora submeto à apreciação deste Plenário, consoante dispõe a Constituição Federal, no artigo 31, §§ 1º e 2º, e a Lei Complementar Estadual nº 154/1996, no artigo 1º, III, e no artigo 35, ressalvadas as Contas da Mesa da Câmara Municipal, dos Convênios e Contratos firmados pelo Executivo em 2016, os quais terão apreciações técnicas com análises detalhadas e julgamentos em separado, em virtude das seguintes irregularidades:

a) Descumprimento ao art. 41, I, II e III, art. 42 e 43, §1º da Lei nº 4.320/64, por realizar abertura de Créditos sem indicação da finalidade; exposição de justificativa; e, demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos;

b) Descumprimento aos artigos 11 e 58 da Lei Complementar 101/2000; artigos 37, XII, e 132 da CF/88; artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; Parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n. 9.492/97, em virtude da inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa;

c) Descumprimento ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, artigo 1º, §1º, da LC nº 101/2000 c/c art. 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64, em razão das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no valor de R\$5.732.398,30, por parte do Poder Executivo Municipal;

d) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil), em virtude da ocorrência de inconsistências das informações contábeis apresentadas pelo Poder Executivo Municipal (Achados de Auditoria A1 “a”, A1 “b”, A1 “c”, A1 “d”, A1 “e”, A1 “f”, A1 “g”, A1 “h” e A1 “i”);

e) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964 c/c Resolução CFC nº 1.137/08 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.), MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual, posto a ausência de evidenciação das Contas do Passivo Exigível junto ao Balanço Geral encerrado em 31/12/2016, em virtude da: a) não contabilização de obrigações com terceiros em razão da anulação dos empenhos de forma indevida no valor de R\$5.364.592,67; e, b) não reconhecimento contábil das obrigações decorrentes da realização de empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de dezembro/2016 (R\$8.992,23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29); e,

f) Descumprimento a Lei nº 1.426/2015 c/c art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, em virtude de que a meta de Resultado Nominal projetou uma redução do estoque da Dívida Fiscal Líquida em R\$1.541.119,64, entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

II – Considerar que a Gestão Fiscal do Poder Executivo de **Machadinho do Oeste/RO**, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, de responsabilidade do Senhor **Mario Alves Da Costa** – Prefeito Municipal, **atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal nº 101/2000**, quanto ao atendimento aos parâmetros de Receita e Despesa, Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Operação de Crédito, e, ainda, quanto aos limites constitucionais de aplicação de recursos nas áreas de Educação e Saúde, nos termos determinados nos §§1º e 2º, do art. 8º, da Resolução nº 173/2016-TCERO;

III – Determinar, ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, para que adote as seguintes providências:

a) independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, realize a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho, contrariando às disposições do art. 60 da Lei nº 4.320/64;

b) realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à informações dos Balanços que compõem a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBR TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro nas futuras Prestações de Contas;

c) instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; (e) fluxograma das atividades; e (f) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/00 e das demais normas de contabilidade do setor público;

d) estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos e receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

e) defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

f) institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino FUDNEB e Saúde; (e) procedimentos para abertura de créditos adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotina com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

g) que elabora plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

g.1) estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

g.2) promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

g.3) promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;

g.4) dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

g.5) dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;

g.6) realizar o cadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;

g.7) adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

g.8) criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

g.9) adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

g.10) criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e do controle; e

g.11) adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução do CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66;

h) que determine à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração.

IV – Determinar, ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, para que:

a) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo nº 4150/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) adote medidas para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,20% da RCL, de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes;

c) adote medidas tendentes a elevar o índice de desenvolvimento da educação básica, com o estabelecimento de metas para elevação da qualidade do ensino, a ser comprovado pelo crescimento do Ideb nos anos vindouros;

d) atente-se para o posicionamento da Corte de que o não cumprimento das contribuições previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, enseja, *per si*, a reprovação das contas anuais;

V – Alertar ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, que:

a) caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

– LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF; e,

b) acerca da possibilidade de Parecer Prévio desfavorável sobre o Balanço Geral e a Execução Orçamentária do Município nas futuras prestações de contas, caso não sejam implementadas as determinações com vistas a corrigir as distorções verificadas;

VI – Determinar a Secretária Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF;

VII - Dar ciência da Decisão aos responsáveis, nos termos do art. 22 da LC n. 154/96 com redação dada pela LC n. 749/13, informando-lhes que o presente Voto, o Parecer Ministerial e Acórdão estarão disponíveis no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (www.tce.ro.gov.br);

VIII – Determinar ao Departamento do Pleno que, após adoção das medidas de praxe, **reproduza mídia digital dos autos para ser encaminhada à Câmara Municipal de Machadinho do Oeste/RO**, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão;

É como voto.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Atento ao voto do relator e aos memoriais que foram entregues pela parte interessada. Conforme compromisso que tenho de julgar com equidade, me desincumbo de trazer alguns argumentos para o fim de divergir do relator, o faço por entender que o elenco de irregularidades que remaneceram são irregularidades que, ainda que queiramos dar uma carga de gravidade, temos encarado como irregularidades formais e como tal não tem a força de reprovar essas contas. Já me posicionei nesse sentido em casos similares, como nos Processos n. 1525/17, que tratou das contas da prefeitura municipal de Nova Mamoré, exercício de 2016, de minha relatoria. Tenho para mim que o elenco de descumprimento, conforme trouxe o relator, das irregularidades que remaneceram são de índole formal, assim o sendo, não havendo déficit financeiro não há outra medida que seja ressaltar essas contas. Portanto, divirjo do voto do relator, mantenho as determinações, desde que compatíveis com o desfecho que estou a propugnar. Como já me posicionei nos autos do Processo n. 1525/17, conforme já dito, divirjo do relator para ressaltar as contas, porque as irregularidades conducentes ao voto contrário à aprovação destas têm características eminentemente formais, com potencial tão somente para ressaltá-las. É como voto, com todas as vênias de estilo ao relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

**CONSELHEIRO OMAR PIRES DIAS (EM SUBSTITUIÇÃO REGIMENTAL AO
CONSELHEIRO PAULO CURI NETO)**

Vou acompanhar o voto divergente, pois no meu entender essas contas merecem ser julgadas regulares com ressalvas, aderindo a todas determinações do relator para que as irregularidades não mais ocorram.

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Peço vista do processo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – 2.8.2018

VOTO VISTA - CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

1. Os presentes autos tratam da análise da prestação de contas do Poder Executivo do Município de Machadinho do Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade de Mário Alves da Costa, na condição de Prefeito Municipal.
2. Na Sessão Plenária realizada no dia 21 de junho deste ano, o eminente Relator Substituto, Conselheiro Francisco Júnior Ferreira da Silva, em convergência com o entendimento do Ministério Público de Contas, submeteu ao colendo Plenário proposta de Decisão nos seguintes termos, *verbis*:

I – Emitir Parecer Prévio pela Reprovação das contas do Município de Machadinho do Oeste, relativas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Mário Alves da Costa – Prefeito Municipal, CPF nº 351.093.002-91, na forma e nos termos do Projeto de Parecer Prévio, que ora submeto à apreciação deste Plenário, consoante dispõe a Constituição Federal, no artigo 31, §§ 1º e 2º, e a Lei Complementar Estadual 154/1996, no artigo 1º, III, e no artigo 35, ressalvadas as contas da Mesa da Câmara Municipal, dos Convênios e Contratos firmados pelo Executivo em 2016, os quais terão apreciações técnicas com análises detalhadas e julgamentos em separado, em virtude das seguintes irregularidades:

a) Descumprimento ao art. 41, I, II e III, art. 42 e 43, §1º da Lei nº 4.320/64, por realizar abertura de créditos sem indicação da finalidade; exposição de justificativa; e, demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos;

b) Descumprimento aos artigos 11 e 58 da Lei Complementar 101/2000; artigos 37, XII e 132 da CF/88, artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; e parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n. 9.492/97, em virtude da inexistência de regulamentação no âmbito do Município para cobrança administrativa da dívida ativa;

c) Descumprimento ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, artigo 1º, §1º da LC nº 101/2000 c/c artigo 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64, em razão

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no valor de R\$ 5.732.398,30, por parte do Poder Executivo Municipal;

d) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f” da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil), em virtude da ocorrência de inconsistências das informações contábeis apresentadas pelo Poder Executivo Municipal (Achados A1 ”a”, A1 “b”, A1 “c”, A1 “d”, A1 “e”, A1 “f”, A1 “g”, A1 “h”, A1 “i”);

e) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964 c/c Resolução CFC nº 1.137/08 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público), MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual, posto a ausência de evidenciação das Contas do Passivo Exigível junto ao Balanço Geral encerrado em 31/12/2016, em virtude da: a) não contabilização de obrigações com terceiros em razão da anulação de empenhos de forma indevida no valor de R\$ 5.364.592,67; e b) não reconhecimento contábil das obrigações decorrentes da realização de empenhos realizados a menor no montante de R\$ 21.358,52, referentes às folhas de pagamento de dezembro/2016 (R\$ 8.992,23) e do 13º salário de 2016 (R\$ 12.366,29); e,

f) Descumprimento a Lei nº 1.426/2015 c/c art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, em virtude de que a meta de Resultado Nominal projetou uma redução do estoque da Dívida Fiscal Líquida em R\$ 1.541.119,64, entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$ 6.151.766,85

[...]

3. No decorrer da sessão plenária, o Advogado do Município, Luiz Carlos de Oliveira, realizou sustentação oral, arguindo, em síntese, que a despesa com pessoal ultrapassou o limite constitucional em 0,75% em razão de determinação judicial prolatada nos autos do processo PJ-e 7000883-20.2016.8.22.0019 e que o desequilíbrio financeiro evidenciado nos autos decorreu do não repasse de 8 (oito) convênios que totalizaram a importância de R\$ 6.843.790,72.

4. Na assentada, fazendo uso da prerrogativa outorgada pelo artigo 147 do Regimento Interno desta Corte de Contas, formulei pedido de vista passando a atuar como Revisor do feito.

5. Estes são os fatos que entendo necessário relatar.

QUESTÃO DE ORDEM

6. Após o pedido de vistas, as partes protocolaram documento (7481/17) solicitando sua juntada aos autos e análise.

7. Dispõe o artigo 148 do regimento interno da Corte de Contas, *verbis*:

Art. 148: A discussão também poderá ser adiada por decisão do Plenário, mediante proposta fundamentada do Presidente, de qualquer Conselheiro ou de Auditor - Relator, nos seguintes casos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I - se a matéria requerer maior estudo;

II - para instrução complementar, por considerar-se incompleta;

III – se for solicitada a audiência do Ministério Público;

8. Como mencionado alhures, após iniciada a discussão dos autos, o Gestor do Município de Machadinho do Oeste encaminhou a este Tribunal documentação com o fito de demonstrar a não ocorrência de déficit financeiro.

9. Todavia, de acordo com o 148 do regimento interno, apenas por decisão do plenário da Corte estes documentos poderão ser juntados aos autos, mediante proposta fundamentada por qualquer Conselheiro.

10. Importante mencionar que o exercício de 2016 foi o último ano do mandato do Prefeito Mário Alves da Costa e a prestação de contas foi prestada pelo seu sucessor.

11. De uma análise perfunctória e extraoficial da documentação encaminhada, entendo que esta possui, em tese, o condão de esclarecer a ocorrência ou não do déficit financeiro e poderá modificar a verdade dos fatos constantes nos autos, principalmente, como já mencionado, em razão de as contas não terem sido prestadas pelo próprio gestor. Contudo, necessita de análise aprofundada, com a devolução dos autos, inclusive, para reinstrução.

12. Assim, deixando clara a excepcionalidade do caso concreto, como esta Corte pauta-se pelo princípio da busca da verdade real, proponho a este Plenário que determine o retorno dos autos ao Conselheiro Relator para que ele decida quanto a pertinência/necessidade ou não da juntada da documentação aos autos da Prestação de Contas

13. Ante o exposto, considerando o acolhimento da questão de ordem, e com a aprovação deste Plenário, voto no sentido de encaminhar ao Conselheiro Relator os presentes autos para que ele decida quanto a juntada ou não da documentação protocolada sob o número 7481/18, e, caso entenda pertinente, proceda a análise da documentação ou determine as diligências que entender necessárias para a instrução das Contas do Município de Machadinho do Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade do Prefeito Mário Alves da Costa.

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Estava preparado para pedir vista. Já analisei processos semelhantes nos quais têm que esclarecer a questão de convênios, operação de crédito. Entendo que o Tribunal evoluiu bastante quando quer ver a verdade real, parabênizo o Conselheiro José Euler e aguardo a análise detalhada do relator.

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Esse processo foi relatado pelo Conselheiro-Substituto Francisco Júnior, embora eu seja o relator vinculado ao município, tenho que me abster de entrar em questão de análise de mérito. Em gênero, o adiamento da discussão no preceito regimental é possível, nessa fase já tem votos adiantados,

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

vamos reabrir o processo para instrução novamente, há que se ouvir controle externo, Ministério Público, incluindo uma reavaliação dos votos já proferidos. Agora, vendo o relatório do Conselheiro José Euler, percebo que em mérito não há alteração, processualmente o ideal seria apreciar o processo, sem participar desse processo, é uma questão teórica. O processo está pronto para ser apreciado, embora admoestado pelo pedido de vista, aquele montante poderia ser reavaliado agora, o que não muda a natureza da decisão já proferida. Estou me manifestando em aspectos teóricos. Não tenho nada contra os princípios invocados pelo revisor, partilho das mesmas teses que ele, a verdade material vai além do próprio processo. Caminha muito bem o eminente revisor, nada a obstar.

**CONSELHEIRO OMAR PIRES DIAS (EM SUBSTITUIÇÃO REGIMENTAL AO
CONSELHEIRO PAULO CURI NETO)**

Não sei se deveria me manifestar neste momento, porque já antecipei o voto, mas a busca de verdade real nesse ponto específico se faz necessária e a medida adotada pelo relator é o melhor caminho.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Tenho entendido que este Tribunal é instrumentário na prestação jurisdicional de controle externo na função administrativa do Estado. Por diversas vezes, já rejeitei juntada de documento por não haver pertinência legislativa para fazê-la por ocasião de recurso. Dada à excepcionalidade que a matéria requer, que é de toda excepcional, o Tribunal de Contas por ser instrumentário, quem quer saber, o destinatário da prestação de contas é o dono do dinheiro, é o povo que paga imposto que é vertido no cofre público para enfrentamento das demandas para as políticas públicas de cidadania e tantas outras que se tem encetada pela função administrativa do Estado. O que importa para o povo não é juntada ou não de documento, não é saber quais foram as metodologias empregadas por este Tribunal para o escrutínio do emprego dos recursos públicos, o que importa é saber materialmente como o recurso público foi empregado. Sob essa perspectiva e sobre esse fundamento fático-jurídico, tenho para mim que é um direito de prestação de contas, encarnado como fundamental, que o povo deve usufruir e o Tribunal deve garantir, isso é o que moveu o Conselheiro José Euler a propor uma questão excepcional que recomenda a matéria em si.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – 14.2.2019

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Retomando a análise desse processo, vejo que um acréscimo na documentação encartada aos autos não foi suficiente para elidir as apontações remanescentes que até então existiam. Vejo que remanescem apontações de análise do controle externo relativamente a aspectos formais, até desequilíbrio financeiro que representa afronta a um dos princípios da gestão fiscal moderna. Nesse sentido, tenho a posição do corpo instrutivo, do Ministério Público e o ponto nevrálgico é a insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, mesmo após analisada a documentação encartada. Na forma do Parecer n. 5/2019, há presença de insuficiência financeira para cobertura de operações financeiras, inconsistências das informações contábeis, superavaliação do saldo de caixa, subavaliação da dívida ativa e não atendimento a requisitos constitucionais e legais para elaboração de suprimentos de planejamento e elenca uma série de anomalias. Quanto ao PPA, há ausência de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas; ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA; ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária, uma plêiade de descumprimentos normativos que vão encartando e qualificando a gestão. A execução orçamentária se faz em face de créditos abertos sem indicação de finalidade, ausência de disposição de justificativa para abertura dos créditos, ausência de demonstração de memória de crédito por fonte de recurso e assim vamos dando continuidade. A análise do resultado orçamentário é negativa em R\$ 7.456.000,00, conforme demonstrativo das folhas 10 do relatório. Também verifico que a recuperação dos créditos em dívida ativa é inexpressiva, ou seja, a arrecadação própria não foi incentivada. Ao longo da execução financeira também vejo ausência de justificativa para anulação de empenho, também anulação de empenho cuja contratação encontrava-se em liquidação e empenhos realizados a menor no curso do exercício, informações graves que remanesceram. Na questão patrimonial, vejo também que apresenta um ativo superavaliado e um passivo subavaliado, também apresentando inconsistências, há divergência de valor nos dados informados no Sigap e nas informações prestadas nos demonstrativos contábeis em quase 60 milhões de reais em números maiores. Também há divergência de R\$ 2.578.000,00 entre a dotação aprovada na LOA e a dotação inicial informada no balanço. Uma série de divergências que vão tornando inconsistentes as informações contábeis, ou seja, permeia confiabilidade, tempestividade, compreensibilidade, comparabilidade. O fato de reconhecimento de equívoco não é suficiente para mudar as informações contidas no processo. Subavaliações da dívida ativa tributária e não tributária tudo é constatado como elementos que remanescem. Sobre os limites constitucionais, a saúde foi cumprida, o Fundep foi cumprido, o Ideb apresenta-se em patamar razoável, o repasse ao legislativo foi razoável, a gestão previdenciária tem um resultado atuarial de aproximadamente 22 milhões de reais, entretanto no exercício tem um resultado financeiro previdenciário positivo, em face de um resultado atuarial de 22 milhões de reais em análise consolidada. A gestão fiscal se apresentou como regular a despeito que modernamente a contabilidade acusar que efetivamente há desequilíbrio, há informações fiscais inconsistentes, mas o Tribunal considerou que a gestão fiscal à época foi razoável. Não seriam as falhas com despesas com pessoal que estavam na trajetória de ajuste suficientes para macular a gestão fiscal. Também temos conhecimento de uma sentença determinando contratação de professor emergencial, que, de acordo com o entendimento do STJ, decisão judicial que intervém na administração pública determinando a contratação de servidor público ato precário é flagrantemente ilegítima, entretanto foi cumprida e, no cumprimento, há que ser expurgados seus efeitos. O resultado primário foi positivo, já o resultado nominal negativo, redução de dívida, teve aumento de dívida, mas dentro dos limites razoáveis da resolução do Senado. Nesse sentido, vou para parte final em que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Parquet em seu parecer, que tomamos como fundamento acessório final na nossa conclusão, é que não havendo elementos para justificar a impropriedade o Parquet corrobora o entendimento da unidade técnica contra a existência de déficit financeiro por fonte do Poder Executivo do município de Machadinho do Oeste, ressaltando que a Corte possui entendimento pacificado. Já caminho com esses fundamentos para a parte conclusiva e apresento voto pela emissão de parecer prévio pela reprovação das contas do exercício de 2016, do município de Machadinho do Oeste e elenco as inconformidades que ensejam a reprovação.

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Estudei amiúde o voto trazido à apreciação, com as irregularidades apontadas, os fundamentos bastante robustos do eminente relator, inclusive a questão da ultrapassagem dos limites de gasto com pessoal, a análise da decisão judicial que quedou inerte o município, que poderia muito bem ter aplicado a norma em grau superior e não fez, no sentido de afastar a determinação do juízo a quo. Diante da insuficiência financeira e tudo mais que consta dos autos, pela robustez dos argumentos, acompanho o relator.

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Também acompanho o relator. Pedi vista desse processo, alguma dúvida existia, mas com o pedido de vista não podia diligenciar, nem juntar documentos, com isso houve a proposta dos autos voltarem ao relator, que recebeu novos documentos, analisou e acabou concluindo que efetivamente o déficit existe. Ontem estive com o prefeito e falou que teria havido uma falha no lançamento por parte da contabilidade do município e, por esse motivo, queria que novos documentos fossem juntados, também estiveram com o Conselheiro Crispim, que trouxe o processo para relato com todas as informações e agora cabe, em fase recursal, que o prefeito tenha condição de mostrar as informações trazidas. Acompanho o relator.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Examinam-se na presente data, os autos da Prestação de Contas do exercício de 2016, do Município de MACHADINHO DO OESTE/RO, de responsabilidade do Senhor MARIO ALVES DA COSTA, na qualidade de Prefeito Municipal e outros.

As presentes contas foram recepcionadas intempestivamente por esta e. Corte em 30.05.2017 (ID 449173), constituindo-se nos presentes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Ressalte-se que apesar da intempestividade na apresentação da Prestação de Contas constatada, o Corpo Técnico deixou de indicar tal ocorrência no rol dos descumprimentos resultantes da análise.

Em adição, insta registrar que as Contas do exercício sob análise, foram objetos do conjunto estratégico de fiscalizações definidas pelo Tribunal de Contas por meio da Portaria nº 137/2017¹³.

Da análise preliminar procedida pelo Corpo Instrutivo¹⁴ sobre as formalidades das peças que compõem as presentes contas, restou evidenciada algumas não conformidades demonstradas nos achados de auditoria (A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12, A13, A14 e A15).

Definidas as Responsabilidades¹⁵ dos Senhores ELIOMAR PATRÍCIO (Prefeito Municipal no exercício de 2017), MARIO ALVES DA COSTA (Prefeito Municipal no exercício de 2016), e GILBERTO BONE DE CARVALHO (Contador), e da Senhora ALDA MARIA DE AZEVEDO JANUÁRIO MIRANDA (Controladora Geral), foram determinadas suas Audiências¹⁶.

Em atendimento aos chamamentos, os responsabilizados manifestaram-se tempestivamente nos autos, trazendo suas razões e justificativas, bem como documentos comprobatórios (Doc. nº 12745, 12747, 12748 e 12749) com vistas ao saneamento das impropriedades.

Em virtude da apresentação de defesa por parte dos responsabilizados, o Corpo Instrutivo promoveu a devida análise, emitindo derradeiro Relatório Técnico (ID 530242), cujo teor conclusivo transcreve-se, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados sobre os achados constantes na instrução preliminar (ID 491770) e Decisão em Definição de Responsabilidade Nº 0021/2017-GCVCS (ID 494312), conclui-se pela descaracterização das situações encontradas nos achados A2, A6 (item “a”), A9, A10 e A16 e pela **manutenção dos achados A1, A3, A4, A5, A6 (itens “b” e “c”), A7, A8, A11, A12, A13, A14 e A15.**

(Grifamos)

O Corpo Instrutivo¹⁷, entende que as contas do Poder Executivo Municipal de MACHADINHO DO OESTE/RO, referente ao exercício de 2016, **NÃO** estão em condições de receber Parecer pela Aprovação, nos termos dos artigos 1º, VI e 35 da Lei Complementar nº 154/96, c/c os artigos 49, §1º, do RITCE-RO.

Após manifestação técnica, fora interposta intempestivamente documentação de aditamento de justificativa (Protocolo nº 00747/18) pelo Prefeito Municipal, Senhor Mário Alves da Costa; pela Controladora, Senhora Alda Maria de Azevedo Januário Miranda e pelo Contador, Senhor Gilberto Bones de Carvalho, em complementação as justificativas previamente encaminhadas na oportunidade do contraditório ofertado em sede destes autos.

¹³ Portaria de nomeação – Equipe de trabalho (ID 476143).

¹⁴ Relatório de Auditoria (ID 491770).

¹⁵ DDR nº 0021/2017-GCVCS (ID 494312).

¹⁶ Mandados de Audiências nºs 403, 404, 405 e 406/2017/DP-SPJ (ID’s 494587, 494588, 494589 e 494590).

¹⁷ Parecer Técnico (ID 530243).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Diante do feito, esta relatoria emitiu o Despacho nº 0038/2018-GCVCS, oportunidade em que, solicitou a juntada da referida documentação ao Proc. nº 02047/17, e o encaminhamento à Secretaria Geral de Controle Externo para reanálise dos pontos apresentados.

Em cumprimento ao Despacho supramencionado, a Unidade Técnica, emitiu o Relatório de Instrução Complementar (ID 567641), concluindo, *in litteris*:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados em nova justificativa (747/18-TCER (ID 563481) anexo a estes autos) sobre os achados constantes nas instruções e na Decisão Monocrática 021/17/GCVCS (ID 494312), **conclui-se que os elementos das justificativas apresentadas não são aptos a modificar a opinião técnica** quanto representação do BGM e da conformidade da Gestão Orçamentária já externada no Relatório e Proposta de Parecer Prévio sobre as contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho do Oeste (ID 530243), **portanto permanece a opinião técnica já externada na consolidação das auditorias.**

Regimentalmente os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer nº 0076/2018-GPGMPC (ID 578018), da lavra da eminente Procuradora-Geral de Contas, Yvone Fontinelle de Melo, opinou que seja emitido **Parecer Prévio pela Não Aprovação** das Contas Anuais do Município de MACHADINHO DO OESTE, relativas ao exercício de 2016, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte.

Submetidos os autos à apreciação colegiada, na Sessão Plenária do dia 21 de junho de 2018, o Excelentíssimo Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello requereu vistas dos autos na forma das disposições contidas no artigo 147 do Regimento interno desta e. Corte de Contas, conforme se pode observar através da Certidão Técnica emitida e carreada aos autos (ID-631994).

A *posteriori*, na Sessão Plenária ocorrida em 02 de agosto de 2018, o Excelentíssimo Conselheiro Revisor, em face da apresentação de novos documentos por parte da municipalidade, ofertou a seguinte proposição [...] *o retorno do feito ao Relator, Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva¹⁸, para que decida quanto à juntada ou não da documentação protocolada sob o número 7481/18, e, caso entenda pertinente, proceda à análise da documentação e determine as diligências para a instrução das Contas do Município de Machadinho do Oeste, exercício de 2016.*

A proposição ofertada pelo Excelentíssimo Conselheiro Revisor foi acolhida à unanimidade pelo e. Plenário (Certidão de Julgamento ID-653712).

Tendo sido acolhido os novos documentos apresentados pelo jurisdicionado, por via do Despacho nº 0331/2018/GCVCS (ID-661362), os autos foram remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo para que pudesse realizar exame da documentação, onde fora emitido Relatório Técnico (ID-708124), opinando pela manutenção da proposta de parecer prévio já constante dos autos (ID-530243), que considerou que as contas **não estariam em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.**

¹⁸ Em substituição ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Seguindo o rito regimental, os autos foram encaminhados ao d. Ministério Público de Contas o qual, no desempenho do seu *mister*, prolatou o Parecer n. 0005/2019-GPGMPC (ID-713940), cujo teor opinativo se transcreve, *in litteris*:

PARECER Nº 0005/2019-GPCMPC

[...]

1. Emissão de **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Machadinho do Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Mário Alves da Costa – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências/desconformidades remanescentes examinadas no Parecer nº 76/2018-GPGMPC e neste opinativo:

I - **Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras**, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

II - Inconsistência das informações contábeis;

III - Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 31.463.387,44;

IV - Subavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 8.594.780,61;

V - Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1.252/13 - PPA, Lei nº 1.426/15 - LDO e Lei nº 1.425/15 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (d) ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (f) ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (h) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (i) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (j) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, “f”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (k) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (l) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (m) ausência na LOA da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (n) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VI - Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64); (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64);

e (c) falha na demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64);

VII - Infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em razão da Despesa Total com Pessoal do Executivo do exercício de 2016 situar-se acima do limite máximo; e

VII - Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1426/15 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal.

(Destques do original)

Alfim, a d. Procuradora-Geral manifesta necessidade de se determinar à Administração Municipal a adoção das sugestões e determinações apresentadas pelo Corpo Técnico (ID-530243), acrescentando ainda para: *a) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo nº 4150/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão; b) adote medidas para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,20% da RCL, de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes; c) adote medidas tendentes a elevar o índice de desenvolvimento da educação básica, com o estabelecimento de metas para elevação da qualidade do ensino, a ser comprovado pelo crescimento do Ideb nos anos vindouros; d) atente-se para o posicionamento da Corte de que o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, seja, per si, a reprovação das contas anuais.*

Nestes termos, os autos vieram conclusos para decisão.

Passo ao exame pormenorizado das Contas no que tange Auditoria do Balanço Geral do Município e da Conformidade da Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, e regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade em Fim de Mandato, promovidos pela Administração Municipal de MACHADINHO DO OESTE, relativos ao exercício de 2016.

Necessário consignar que o Município de MACHADINHO DO OESTE **instituiu o Regime Próprio de Previdência Social**, sendo necessário excluir das “Receitas e Despesas Imediatas do Município” possíveis valores relativos aos recursos pertencentes à entidade administrativa (administração indireta).

1. CONFORMIDADE ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

1.1. Aderência dos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA)

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos integrados de planejamento, estando um vinculado ao outro, razão pela qual uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um adequado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

planejamento tático-estratégico das ações estatais (PPA), pois que dele derivam as LDO's (elo entre o planejamento tático-estratégico e o orçamento propriamente dito) e as LOA's.

Com a finalidade de avaliar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais na formalização dos instrumentos de planejamento, o Corpo Técnico examinou as peças orçamentárias (exame documental) e aplicou questionários junto aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade. O resultado dessa avaliação revelou inicialmente as seguintes não conformidades:

a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal);

b) Ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

c) Ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal);

d) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

e) Ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

f) Ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

g) Ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

h) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

i) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

j) Ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, “f”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

k) Ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

l) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

m) Ausência na LOA da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

n) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quando da análise das justificativas ofertadas em sede de defesa (ID-567641), o Corpo Técnico acolheu os esclarecimentos apresentados, manifestando, *in verbis*: *Quanto ao não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), as alterações orçamentárias já foram consideradas regulares após esclarecimentos dos achados (...), cujo posicionamento também foi acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.*

Dessa forma, verifica-se ter ocorrido o devido saneamento dos achados (A8), o qual este Relator acompanha o posicionamento técnico e ministerial.

1.2. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.2.1. Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei nº 1.425, de 14 de dezembro de 2015, aprovou o orçamento para o exercício de financeiro de 2016, estando nela compreendido o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social conforme art. 1º, incisos I e II da LOA, a receita foi estimada no valor de R\$62.205.634,82 (sessenta e dois milhões, duzentos e cinco mil, seiscentos e trinta e quatro reais e oitenta e dois centavos) e fixando a despesa em igual valor, demonstrando o equilíbrio orçamentário na previsão.

Frisa-se, que a estimativa da Receita Orçamentária do período foi considerada viável de acordo com a Decisão Monocrática DM-GCVCS-TC 00243/15 (Processo nº 03982/2015).

1.2.2. Alterações Orçamentárias

Amparadas nas autorizações contidas na Lei Orçamentária e nas leis específicas que autorizam a abertura de Créditos Adicionais, o orçamento inicial foi atualizado (dotação atualizada) no valor de R\$91.167.303,58 (noventa e um milhões, cento e sessenta e sete mil, trezentos e três reais e cinquenta e oito centavos), o equivalente a 141,90% do orçamento inicial. A tabela abaixo detalha as alterações ocorridas no período:

Quadro nº 01 – Alterações do Orçamento Inicial

Alteração do Orçamento	Valor	%
Dotação Inicial	64.248.587,02	100,00%
(+) Créditos Suplementares	16.537.107,70	25,74%
(+) Créditos Especiais	23.298.418,77	36,26%
(+) Créditos Extraordinários	0,00	0,00
(-) Anulações de Créditos	13.096.809,91	20,38%
= Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)	91.167.303,58	141,90%
(-) Despesa Empenhada	74.113.397,02	115,35%
= Recursos não utilizados	17.053.906,56	26,54%

Fonte: Balanço Orçamentário e Quadro das alterações orçamentárias (TC-18)

Extrai-se do demonstrativo em destaque que a Dotação Inicial para o exercício era de R\$64.248.587,02 (sessenta e quatro milhões duzentos e quarenta e oito mil quinhentos e oitenta e sete



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

reais e dois centavos), tendo ocorrido a incidência de Créditos Adicionais (Suplementares e Especiais), cujo valor perfaz a importância de R\$39.835.526,47 (trinta e nove milhões, oitocentos e trinta e cinco mil, quinhentos e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos) e Anulações no montante de R\$13.096.809,91 (treze milhões, noventa e seis mil, oitocentos e nove reais e noventa e um centavos), resultando em uma Despesa Autorizada Final no importe de R\$91.167.303,58 (noventa e um milhões, cento e sessenta e sete mil, trezentos e três reais e cinquenta e oito centavos).

As despesas empenhadas perfizeram ao final do exercício a importância de R\$74.113.397,02 (setenta e quatro milhões, cento e treze mil, trezentos e noventa e sete reais e dois centavos), resultando assim em um Saldo de Dotação de R\$17.053.906,56 (dezessete milhões, cinquenta e três mil, novecentos e seis reais e cinquenta e seis centavos) .

Com a finalidade de verificar se houve o atendimento aos requisitos constitucionais e legais (Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64), foram avaliadas as documentações de suporte dos créditos adicionais abertos no período e aplicados questionários juntos aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade.

O resultado dessa avaliação revelou a seguinte ocorrência:

- a) a) Créditos abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64);
- b) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64);
- c) Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64).

Relativamente aos achados (A11) que tratam da irregularidade quando da **abertura de créditos adicionais**, os responsáveis, em sede de defesa, manifestaram que o setor de planejamento orçamentário mantém uma rotina para abertura de créditos adicionais pautado pela prudência e que os créditos estão lastreados com a devida fonte de recursos com rotinas e controle suficientes.

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos ofertados, posicionou-se contrário à elisão do achado, por entender que os questionários aplicados tiveram como objetivo verificar a existência de controles administrativos, independente de quais servidores estariam desempenhando as atividades no setor responsável. No que se refere a confirmação dos requisitos legais exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64, infere que o Auditor teria analisado cada processo/documento/Decreto e não somente a fala do servidor, conforme descrito no planejamento de auditoria e na situação encontrada do achado.

O d. Ministério Público de Contas, no exercício do seu *mister*, por via do Parecer nº 0076/2018-GPGMPC (ID-578018), considerou REGULAR a abertura de créditos adicionais por parte do ente jurisdicionado, ressaltando ter ocorrido indicação do Corpo Técnico o não atendimento aos requisitos constitucionais e legais para abertura dos créditos, entendendo ser este o ponto para determinação.

Vale repisar nesse momento que esta e. Corte de Contas, quando da análise das contas anuais, deve considerar o cumprimento de inúmeras normas, tendo como destaque a verificação da observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento e nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual.

Nesse sentido, considerando que a abertura de créditos adicionais, de qualquer espécie, tem reflexo direto na execução do orçamento, é de se concluir, portanto, que tal matéria está no campo de verificação da apreciação das contas prestadas pelo Gestor.

No ponto, cabe destacar que é dever precípua do Gestor Público zelar pelo equilíbrio das contas públicas, adotando as medidas necessárias com vistas a corrigir desvios capazes de afetar tal equilíbrio, cumprindo as metas e obedecendo os limites estabelecidos, ao mesmo tempo em que deve buscar a transparência e a publicidade dos fatos, números e operações.

Os apontamentos efetivados pelo Corpo Técnico Especializado cingem-se à inobservância dos requisitos exigidos em norma para a ocorrência de abertura de créditos adicionais.

Como bem assinalado pelo d. Ministério Público, não houve irregularidade na abertura dos créditos adicionais, mas, apenas inobservância formal do ato às normas legais. É dizer, a abertura dos créditos foi normal, mas a forma que ocorreu é que deixou de observar às exigências legais.

Posto isso, os argumentos de defesa apresentados não possuem o condão de elidir o apontamento feito por esta e. Corte de Contas, motivo pelo qual coaduna com o posicionamento técnico e ministerial no sentido de se manter o mesmo no rol dos achados remanescentes de auditoria. Em tempo, acolho o posicionamento de determinação ao Gestores para que, quando da abertura de créditos adicionais, observe às exigências das normativas legais.

1.2.3. Análise do Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é um importante indicador de desempenho da Gestão Orçamentária, evidenciando o confronto entre a receita realizada e as despesas executadas, e tem o objetivo de demonstrar o quanto equilibrado foi à execução do orçamento, conforme demonstrado a seguir:

Tabela nº 01 – Resultado Orçamentário (2012 a 2016).

Discriminação	2012	2013	2014	2015	2016
1. Receitas Correntes Arrecadadas	54.247.577,90	53.062.310,09	54.247.577,90	64.018.134,35	64.344.796,71
2. Despesas Correntes	45.011.255,11	48.223.208,11	56.990.446,02	56.990.446,02	61.515.899,69
3. Superávit ou Déficit Corrente (1-2)	9.236.322,79	4.839.101,98	-2.742.868,12	7.027.688,33	2.828.897,02
4. Receitas de Capital Arrecadadas	4.235.562,27	5.409.179,83	6.160.280,42	2.820.335,28	2.311.732,00
5. Despesas de Capital	3.244.216,48	3.244.216,48	3.244.216,48	3.244.216,48	12.597.494,33
6. Superávit ou Déficit de Capital (4-5)	991.345,79	2.164.963,35	2.916.063,94	-423.881,20	-10.285.762,33
7. Total de Receitas Arrecadadas (1+4)	58.483.140,17	58.471.489,92	60.407.858,32	66.838.469,63	66.656.528,71
8. Total de Despesas Empenhadas (2+5)	48.255.471,59	51.467.424,59	60.234.662,50	60.234.662,50	74.113.394,02
9. Resultado Orçamentário (7-8)	10.227.668,58	7.004.065,33	173.195,82	6.603.807,13	-7.456.865,31

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Extrai-se do demonstrativo que o Município de Machadinho do Oeste apresentou a composição do resultado orçamentário deficitário, em que o déficit do orçamento de capital (10.285.762,33) não é suportado pelo superávit do orçamento corrente no montante de R\$2.828.897,02 (dois milhões, oitocentos e vinte e oito mil, oitocentos e noventa e sete reais e dois centavos),

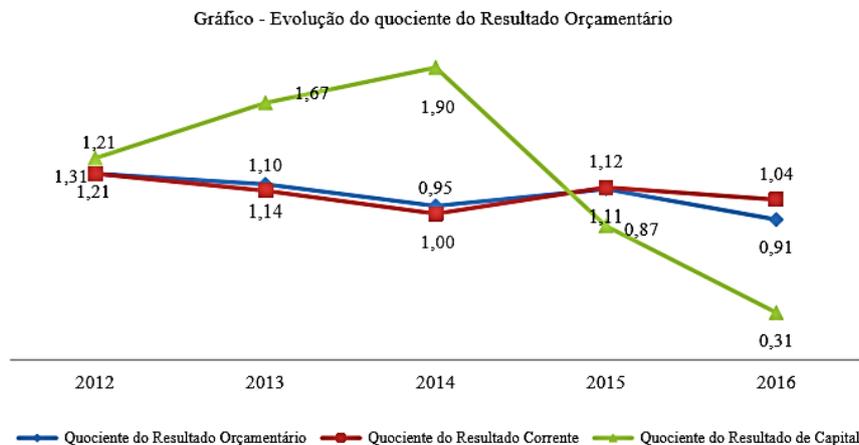


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

indicando uma situação negativa, visto que, os recursos correntes não estão financiando os investimentos.

Considerando as informações acima, para a interpretação do indicador do resultado orçamentário, constata-se por meio do quociente entre a receita realizada e a despesa executada o desempenho do resultado orçamentário. Quando esse indicador for superior a 1,00 tem-se que o resultado orçamentário foi superavitário (receitas superiores às despesas).

A seguir demonstra-se a evolução do quociente do Resultado Orçamentário:



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Destaca-se, que os resultados dos superávits correntes de 2012, 2013, 2014 e 2015 foram suficientes para suportar os déficits do orçamento capital do período e ainda apresentar um resultado orçamentário superavitário, entretanto, o mesmo não se repetiu em 2016, cujo resultado foi deficitário.

1.2.4. Análise do desempenho da Despesa Orçamentária

No tocante as despesas orçamentárias, vale destacar, o confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas. A tabela abaixo evidencia o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica:

Quadro nº 02 – Comparativo da Despesa Orçamentária Fixada e a Realizada

Despesas Orçamentárias	Dotação Atualizada (a)	Empenhada (b)	% (b/a)
Despesas Correntes	68.207.791,43	61.515.899,69	
Pessoal e Encargos Sociais	40.770.856,46	38.220.810,87	
Juros e Encargos da Dívida	170.694,42	170.694,42	
Outras Despesas Correntes	27.266.240,55	23.124.394,40	
Despesas de Capital	22.999.459,15	12.597.494,33	
Investimentos	21.294.816,38	12.060.311,45	
Inversões Financeiras	1.076.862,94	0,00	
Amortização da Dívida	537.779,83	537.779,83	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

TOTAL	91.167.303,58	74.113.394,02	81,29
--------------	----------------------	----------------------	--------------

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Em análise às despesas por funções e categoria econômica, realizadas no exercício de 2016, as quais representam o nível mais agregado da execução orçamentária, podemos destacar que o Município executou 81,29% (R\$74.113.394,02) da despesa planejada (R\$91.167.303,58).

1.2.5. Desempenho das Receitas Tributárias (Esforço Tributário)

A análise do desempenho das receitas tributárias pode ser medida por meio do quociente do esforço tributário, o indicador que evidencia o esforço da Administração para a arrecadação das receitas próprias. A tabela abaixo demonstra a composição da receita tributária no exercício e a sua participação na receita realizada:

Tabela nº 02 - Composição da receita tributária (2013 a 2016)

Receita	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Receita de Impostos	2.579.644,69	4,65	2.675.528,72	4,23	3.332.441,86	4,99	3.622.590,17	5,31
IPTU	197.707,68	0,00	227.532,47	0,36	241.196,17	0,36	259.767,58	0,38
IRRF	884.559,35	1,59	898.231,12	1,42	1.106.855,24	1,66	741.868,64	1,09
ISSQN	1.207.272,18	2,17	1.215.501,51	1,92	1.586.556,87	2,37	2.033.132,86	2,98
ITBI	290.105,48	0,52	334.263,62	0,53	397.833,58	0,60	349.117,50	0,51
Taxas	489.739,55	0,88	555.237,99	0,88	552.153,67	0,83	683.944,60	1,00
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Receita Tributária	3.069.384,24	5,53	3.230.766,71	5,11	3.884.595,53	5,81	4.306.534,77	6,31
Total de Receita Arrecadada	55.514.710,11	100,00	63.201.452,05	100,00	66.838.469,63	100,00	68.208.807,98	100,00

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

A Receita de Impostos e Taxas Municipais perfizeram no exercício de 2016, o montante de R\$4.306.534,77 (quatro milhões, trezentos e seis mil, quinhentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos).

Observa-se ainda, o baixo percentual (6,31%) de contribuição das receitas próprias na participação das receitas realizadas, evidenciando a dependência do município quanto às transferências constitucionais e voluntárias do Estado e da União.

Na análise horizontal, verifica-se a manutenção da participação da receita própria na composição das receitas realizadas no período, que aumentou em 0,78% entre o período analisado (2013 – 5,53% a 2016 – 6,31%).

1.5.1. Recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa

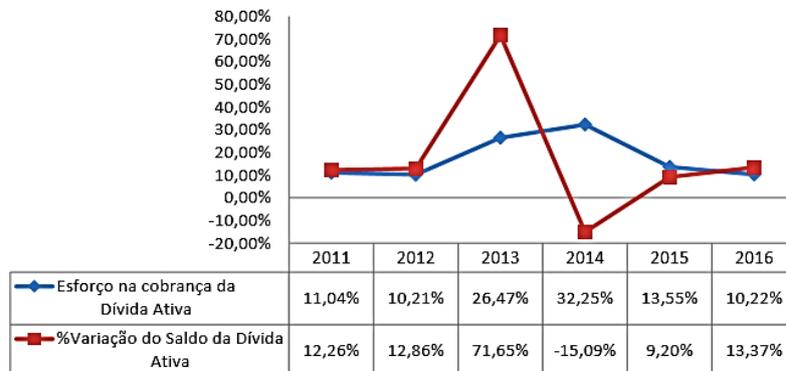
Como parte do conjunto de medidas adotadas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser destacadas nas prestações de contas dos Chefes dos Poderes, em observância ao art. 58 da LRF.

O gráfico seguinte apresenta o histórico do esforço na cobrança da dívida ativa e a variação do saldo da conta de dívida ativa ao longo dos últimos cinco anos. A análise leva em conta o montante em estoque, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao ano anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Gráfico - Quociente do Esforço na Cobrança e Variação do Saldo da Dívida Ativa (2011 a 2016)



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Do gráfico ora apresentado, extrai-se o baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa (10,22%), em especial, quando comparado ao desempenho dos exercícios de 2014 (32,25%) e 2015 (13,55%).

Salienta-se, por oportuno, que dos procedimentos realizados sobre a gestão da dívida ativa, foi identificada a inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa.

Relativamente ao apontamento apresentado pelo Corpo Instrutivo, os responsáveis ofertaram defesa (ID-561182, fls. 46/49), no sentido de que seria manifestamente ilegal a cobrança do crédito tributário com mecanismos de cobrança aplicáveis ao crédito privado (protesto), a qual deve observar o rito específico conforme Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80). Assinalam ainda que a Lei Federal nº 12.767/2012, que cria a possibilidade de protesto, é uma lei ordinária que não tem poder de tratar de matéria tributária, por ser exigido no artigo 146, inciso III, alínea “b”, a edição de Lei Complementar.

O Corpo Instrutivo, ao analisar os argumentos ofertados, manifestou-se contrário a acolhimento, por entender que: [...] *não cabe questionamento da constitucionalidade da Lei Federal 12.767/2012 por não ser a via adequada, e ainda, a avaliação das rotinas de cobrança da dívida ativa trata-se apenas de um indicador de eficiência e não de conformidade estrita da lei, portanto não constitui base para opinião modificada quanto a conformidade da gestão fiscal.*

O entendimento do d. Ministério Público de Contas foi no sentido de que as arrecadações referentes aos créditos da dívida ativa foram inexpressíveis, coadunando assim com o posicionamento técnico.

Preliminarmente torna-se necessário registrar que o protesto extrajudicial, em cartório, da dívida ativa tributária é constitucional de acordo com o Supremo Tribunal Federal, uma vez que o e. Plenário da máxima Corte finalizou, em 09/11/2016, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135, movida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que questionou o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 9.492/1997¹⁹ - incluído pela Lei nº 12.767, de 2012.

¹⁹ Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Extrai-se do voto condutor do d. Ministro Luís Roberto Barroso, *in litteris*:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.492/1997, ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO. INCLUSÃO DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA NO ROL DE TÍTULOS SUJEITOS A PROTESTO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material.

[...]

3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs.

[...]

(Destaque do original)

Como fundamentação do voto, acrescenta o d. Ministro que, em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes, pois, de um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o **protesto de CDA**, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito e, em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que a medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal.

Diante disso, transcreve-se o Acórdão prolatado, *in verbis*:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente o pedido formulado, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Fixada tese nos seguintes termos: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”. O Ministro Marco Aurélio, vencido no mérito, não participou da fixação da tese. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki, Brasília, 09 de novembro de 2016.

(Grifamos)

Dito isso, tem-se que os argumentos apresentados em sede de defesa, por si só, não se sustentam, tampouco possuem o condão de elidir o apontamento apresentado por esta e. Corte de

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Contas, motivo pelo qual me alinho ao posicionamento técnico e ministerial na manutenção do Achado de Auditoria (A7).

1.3. DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

1.3.1. Do Balanço Financeiro

Segundo o MCASP, válido para o exercício de 2016, o Balanço Financeiro deve evidenciar a movimentação financeira das entidades do setor público no período a que se refere, e discriminar: (a) a receita orçamentária realizada por destinação de recurso (destinação vinculada e/ou destinação ordinária); (b) a despesa orçamentária executada por destinação de recurso (destinação vinculada e/ou destinação ordinária); (c) os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários; (d) as transferências financeiras decorrentes, ou não, da execução orçamentária; e (e) o saldo inicial e o saldo final em espécie.

Da análise dos dados do Balanço Financeiro carreado aos autos (ID 449175), verifica-se que o saldo disponível consolidado em 31/12/2016 apresenta a importância de R\$43.504.161,53 (quarenta e três milhões, quinhentos e quatro mil, cento e sessenta e um reais e cinquenta e três centavos), conciliando com o respectivo registro do Balanço Patrimonial (ID 449176).

A análise dos restos a pagar é fundamental para a compreensão da execução orçamentária e financeira de cada exercício, principalmente em face do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos anos.

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, pertence ao exercício financeiro às despesas nele legalmente empenhadas. As despesas empenhadas que não foram pagas no mesmo exercício são inscritas em restos a pagar, e se dividem em processados e não processados.

Os saldos dos Restos a pagar no exercício representam 13,94% dos recursos empenhados (R\$71.137.322,64). Destaca-se que o saldo do estoque de restos a pagar ao final do exercício de 2016 é composto apenas pelos valores inscritos no exercício (R\$9.917.106,97).

No tocante aos procedimentos realizados para verificar se os valores inscritos em Restos a Pagar estão em observância ao disposto no art. 92 da Lei 4.320/64, constatou-se o cancelamento de empenhos de forma indevida no valor de R\$5.732.398,30 (cinco milhões, setecentos e trinta e dois mil, trezentos e noventa e oito reais e trinta centavos), em virtude das seguintes ocorrências:

a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 1641/2015 - Empenho 1155/2015; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2246/2015 - Empenho 1138/2015; Processo 71/2015 - Empenho 421/2016; Processo 3192/2013 - Empenho 532/2014; Processo 77/2015 - Empenho 59/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016;

b) Anulação cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

c) Empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de Dezembro/2016 (R\$8.992,23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29).

Relativamente aos apontamentos retro os responsáveis trouxeram justificativas (ID-561182, fls. 54/57) no sentido de que [...] *no âmbito dos municípios, ante a existência de contratos com execução cujo objeto ultrapassa o exercício financeiro, é prática rotineira que, visando atender ao princípio do equilíbrio das contas públicas, os empenhos sejam anulados e novamente empenhados no orçamento do exercício seguinte, mediante abertura de crédito aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.*

Argumentam ainda que os fatos geradores das obrigações e, conseqüentemente, das respectivas contrapartidas, não se efetivaram no exercício de 2016, sendo que o não cancelamento dos Restos a Pagar Não Processados prejudicaria a informação sobre a real situação econômico-financeira do município, a qual não seria evidenciada corretamente pela Contabilidade, caso apresentasse dívidas que ainda não foram ratificadas pela Administração, conquanto elas possam vir a se concretizar apenas no exercício futuro (2017).

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos de defesa apresentados, posicionou-se contrário à elisão dos apontamentos por entender que os cancelamentos indevidos de empenhos, as pendências de repasse financeiro relativo á convênios e outros ajustes, cujas despesas tiveram de ser empenhadas, já são consideradas quando da apuração do equilíbrio financeiro, através das informações fornecidas pela Administração no Anexo TC-38 constante da prestação de contas.

Assinalam ainda que os cancelamentos tidos por indevidos se referem ao compromisso feito pela Administração e não merece prosperar a alegação de que não houve fatos geradores em razão de que o empenho se refere a contabilidade orçamentária e o fato gerador a patrimonial.

Esclarecem que, ao contrário do alegado, não pode haver justificativa global para os cancelamentos, uma vez que cada despesa, além de possuírem natureza diversas, possuem também estágios diversos e sempre deve ser identificado se há obrigação pendente ou se o fornecimento ou serviço não será necessário.

O posicionamento adotado pelo Corpo Técnico foi acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Necessário consignar, que o simples ato de empenhar não significa que se está criando uma obrigação de pagamento ou uma obrigação financeira para a entidade governamental.

Dessa forma, os empenhos, como simples provisão orçamentária, se vinculam aos contratos, aos convênios ou à lei, para darem início à realização da despesa, e devem ser registrados nas contas de compensação por não produzirem, de início, efeitos de caráter financeiro no Patrimônio Financeiro (Ativo e Passivo Financeiro) e no Fluxo de Caixa. Nessa situação é que se conceitua a despesa não processada, como disposto no artigo 36 e parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/64.

Nessa esteira e em se tratando do objeto consignado no apontamento efetivado pelo Corpo Técnico Especializado, tem-se que, se a Administração anterior cancelou empenhos já liquidados, referentes a contratos executados em exercícios anteriores, os respectivos valores deverão retornar às dotações do orçamento do exercício em que foram cancelados e os pagamentos das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

obrigações confessadas serão precedidos dos empenhos feitos à conta da dotação para Despesas de Exercícios Anteriores do Orçamento em execução. Desta forma, se regularizarão as contas dos empenhos cancelados²⁰.

Posto isso, necessário registrar, inclusive, que se o orçamento do exercício (*in casu*, 2016) não contemplar a dotação necessária para as Despesas de Exercícios Anteriores, o Gestor Público Municipal deverá pedir ao Poder Legislativo Municipal a necessária autorização em lei para abertura de crédito adicional especial, devendo, neste caso, observar o regramento contido no art. 43, parágrafos e incisos respectivos da Lei nº 4.320/64.

Assim, as obrigações assumidas e ratificadas, não pagas em um exercício, bem como as disponibilidades de caixa em tesouraria ou em bancos, de movimentação livre ou vinculadas, serão sempre transferidas para o exercício seguinte, evidenciando-se que não se deve esquecer da compatibilização daqueles valores, a fim de que o equilíbrio financeiro fique evidenciado.

Afora essas considerações, verifica-se que, apesar dos argumentos apresentados pelos responsabilizados, os mesmos não se fizeram acompanhar por documentos probantes.

Ademais, indene de dúvidas que a anulação de Empenhos para, no exercício seguinte, emitir novos empenhos, fere o princípio da anualidade, comprometendo o orçamento do exercício subsequente, resultando na ocorrência de subavaliação do Passivo Financeiro.

Nesse sentido, sem maiores dificuldades, vê-se que os responsabilizados não conseguiram comprovar suas alegações apresentadas ante a ausência de documentos probantes, motivo pelo qual mantenho o apontamento no rol das impropriedades remanescentes, em consonância com o posicionamento adotado pelo Corpo Técnico e Ministerial.

1.4. DA EXECUÇÃO PATRIMONIAL

1.4.1. Do Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial em exame deve expressar qualitativa e quantitativamente o Patrimônio da Entidade, em sua dimensão estática, ou seja, os estoques de ativos e passivos, bem como o patrimônio líquido. Evidencia também em quadro específico as situações não compreendidas no patrimônio, mas que possam vir a afetá-lo, ou seja, os atos administrativos potenciais.

Verifica-se que a situação do Patrimônio Financeiro do Município, apresenta-se da seguinte forma:

Quadro nº 03 – Situação Financeira Consolidada

Ativo Financeiro Consolidado	R\$	43.504.468,23
(-) Passivo Financeiro Consolidado	R\$	10.373.845,02
(=) Situação Financeira Líquida Positiva	R\$	33.130.623,21

Fonte: Balanço Patrimonial (ID 449176).

²⁰ HERALDO DA COSTA REIS é professor de Pós-Graduação na FACC da UFRJ, autor e co-autor de livros e artigos, entre os quais "A Lei 4320 Comentada" (31ª Ed. -IBAM), consultor técnico do IBAM -Instituto Brasileiro de Administração Municipal, in http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/cancelamentos_empenhos_1.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Observa-se que ao final do exercício sob análise a municipalidade contabilizou uma dívida consolidada da ordem de R\$10.373.845,02 (dez milhões trezentos e setenta e três mil oitocentos e quarenta e cinco reais e dois centavos). Considerando uma disponibilidade consolidada de R\$43.504.468,23 (quarenta e três milhões, quinhentos e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e vinte e três centavos), o coeficiente de liquidez imediata apresenta o indicativo de que para cada R\$1,00 (um real) de dívidas, a Prefeitura dispõe de R\$4,19 (quatro reais e dezenove centavos), demonstrando assim, uma situação financeira superavitária.

1.4.1.1. Inconsistência das informações contábeis

Com a finalidade de avaliar se as informações encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCEM) são confiáveis e delas podem ser extraídas informações úteis à sociedade, foram realizados confrontos entre as demonstrações contábeis, informações encaminhadas por meio do SIGAP e demais relatórios financeiros apresentados (TC's e outros). Os procedimentos limitaram-se a avaliação da consistência das informações.

Concluiu-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os demonstrativos contábeis não são consistentes e não estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil, em razão das inconsistências consignadas nos itens abaixo (Achados de Auditoria A1 "a", A1 "b", A1 "c", A1 "d", A1 "e", A1 "f", A1 "g", A1 "h" e A1 "i"):

a) Divergência no valor de R\$60.604.226,10 entre os dados informados no SIGAP Contábil e as informações apresentadas nos Demonstrativos Contábeis;

b) Divergência no valor de R\$2.578.669,50 entre a dotação inicial aprovada na LOA (R\$64.428.587,02) e a dotação inicial informada no Balanço Orçamentário (R\$61.849.917,52);

c) Divergência no valor de R\$3.022.144,29 entre o saldo da dotação atualizada apurada (R\$91.167.302,38) e a dotação atualizada informada no Balanço Orçamentário (R\$88.145.158,09);

d) Divergência de R\$6.291.430,01 entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$37.206.290,55) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$43.497.720,56);

e) Divergência no valor de R\$6.294.852,92 entre o resultado financeiro apurado (R\$5.498.599,43) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$796.253,49);

f) Divergência de R\$6.468.504,91 entre a variação de caixa do período (R\$-5.498.599,43) e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$969.905,48); divergência de R\$25.811.210,13 entre o Caixa e Equivalente de Caixa Inicial do Balanço Patrimonial (R\$42.704.889,98) e o Caixa e Equivalente de Caixa da DFC (R\$16.893.679,85) e divergência de R\$180.092,96 entre o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Patrimonial (R\$43.497.720,56) e o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$43.677.813,52;

g) Divergência no valor de R\$55.648.500,11 entre o saldo apurado da conta “Resultados Acumulados” (R\$-20.313.083,49) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$35.335.416,62);

h) Divergência de R\$-10.354.962,85 entre o Passivo Total de acordo com a Lei 4.320/64 (R\$65.555.021,28) e o Passivo Total de acordo com o MCASP ajustado (R\$75.909.984,13);

i) Divergência no valor de R\$22.298.080,22 entre o saldo apurado do “Superávit/Déficit financeiro” (R\$22.298.080,22) e o valor demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro – Anexo do Balanço Patrimonial (R\$0,00 – o Quadro não foi apresentado com a Prestação de Contas).

Relativamente aos Achados de Auditoria A1, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h” e “i”, os responsabilizados apresentaram defesa no sentido de reconhecer ter ocorrido falha técnica quando do envio dos arquivos eletrônicos da Prestação de Contas do exercício de 2016, no que se refere aos Anexos 12 – Balanço Orçamentário e 15 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais e que em virtude da falha, verificou-se a existência das divergências apontadas pelo Corpo Técnico Especializado.

Assinalam ainda que, após a constatação dos erros de lançamentos, encaminharam aos autos a substituição dos Anexos contábeis (ID’s-506821 – fl. 03; 506835, fl. 3; e, 506854, fl. 4).

O Corpo Técnico, ao apreciar os argumentos apresentados, manifestou entendimento pela manutenção dos apontamentos, por entender que a própria Administração reconheceu a falha na emissão dos anexos.

Assevera que as informações constantes dos balanços apresentados pela Administração em 31.12.2016 representa ou não a realidade das informações, sendo objetivo dos testes de consistência fundamentar a opinião do auditor para que possa este oferecer certo grau de segurança ao usuário da informação, o qual deve expressar se nas demonstrações contábeis existem ou não distorções e se tais distorções são ou não relevantes.

Alfim, aduz que a republicação dos demonstrativos (Balanços) pela Administração confirma a opinião de que houve inconsistência nas informações apresentadas, posicionando-se pela permanência dos apontamentos, sendo acompanhado pelo d. *Parquet* de Contas.

Preliminarmente, necessário utilizarmos do entendimento de FRANCO e MARRA²¹, que nos ensinam que a finalidade principal da auditoria é a exatidão dos recursos e demonstrações contábeis, que na execução de suas atividades e objetivos, ajuda a confirmar os próprios fins da contabilidade, que por sua vez determina a valia da adequação dos registros, dando aos principais interessados a confirmação de que as demonstrações mostram, ou não, a situação do patrimônio em determinado período ou data e suas possíveis variações.

²¹ FRANCO, H.; MARRA, E. Auditoria Contábil: Normas de Auditoria, Procedimentos e Papéis de Trabalho, Programas de Auditoria, Relatórios de Auditoria. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Nesse diapasão, não é demasiado assinalar nesse momento que a informação contábil deve ser, em geral e antes de tudo, veraz e equitativa, de forma a satisfazer as necessidades comuns a um grande número de diferentes usuários, não podendo privilegiar deliberadamente a nenhum deles, considerado o fato de que os interesses destes nem sempre são coincidentes.

Assim, não restam dúvidas que a informação contábil, em especial aquela contida nas demonstrações contábeis, notadamente as previstas em legislação específica, tem por consectário legal propiciar revelação suficiente sobre o ente público, com vistas a facilitar a concretização dos propósitos de quem a utiliza, devendo se revestir de atributos indispensáveis, quais sejam:

- ✓ confiabilidade;
- ✓ tempestividade;
- ✓ compreensibilidade; e,
- ✓ comparabilidade.

Dessa forma, importante esclarecer que a confiabilidade da informação se fundamenta na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo, sendo elemento essencial da contabilidade, enquanto que a tempestividade se refere a necessidade de que a informação contábil deve chegar ao conhecimento de quem a utiliza em tempo hábil e/ou dentro dos prazos legalmente estabelecidos.

Entretanto, ainda que as informações contábeis se revistam de confiabilidade e tempestividade, urge a necessidade de serem as mesmas compreensíveis, devendo serem expostas na forma mais objetiva/clara ao usuário a que se destine, permitindo assim, por meio da comparabilidade, o conhecimento da evolução entre determinada informação ao longo do tempo.

Dessa forma, tem-se por inequívoco que a apresentação dos demonstrativos contábeis elaborados equivocadamente e que servem apenas para o cumprimento dos prazos estabelecidos em lei, não servem de base legal para a atuação de fiscalização desta e. Corte de Contas.

O fato dos responsáveis reconhecerem os equívocos e elaborarem novos demonstrativos de forma intempestiva, não é suficiente para elidir os Achados de Auditoria apontados pelo Corpo Técnico Especializado, motivo pelo qual coaduno com o entendimento exposto pela manutenção dos mesmos.

j) Superavaliação do saldo de Caixa e Equivalente de Caixa em R\$31.463.387,44, em razão das seguintes ocorrências:

- a) Classificação inadequada dos recursos do RPPS na conta Caixa e Equivalente de Caixa no montante de R\$32.262.832,06;**
- b) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias no montante de R\$95.514,99;**
- c) Ausência de reconhecimento contábil de disponibilidades financeiras no montante de R\$543.676,65; e**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

d) Contabilização a menor de saldo bancário informado nas respostas das instituições financeiras no montante de R\$351.282,96.

Em sede de defesa, relativamente aos apontamentos apresentados, os responsáveis assinalaram que o Município de Machadinho do Oeste/RO não possui autonomia sobre a gestão dos Recursos de Investimentos, que são realizadas pelo Comitê de Gestão do Instituto, assim como a contabilização que é elaborada pela Contabilidade da Autarquia Previdenciária.

Citam ainda que o Contador, Senhor Gilberto Bones de Carvalho, teria encaminhado Ofício nº 290/CG/PMM/2017 acompanhado de cópia do Relatório de Auditoria ao Instituto de Previdência de Machadinho do Oeste/RO, oportunidade a qual solicitou a adoção de providências acerca da correta classificação dos recursos previdenciários na conta “Aplicações e Investimentos”, retirando-os da conta “Caixa e Equivalente de Caixa”, com vistas a atender a recomendação do Corpo Técnico Especializado.

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos de defesa apresentados, posicionou-se pela manutenção do apontamento por entender que: [...] *por classificação inadequada no Balanço Geral dos investimentos do RPPS, não merece prosperar a alegação de que o município não possui autonomia sobre a gestão dos investimentos e sobre a contabilização, visto que o município é o responsável pela consolidação das informações (Art. 51 da LRF), bem como estatuir os controles internos necessários a regular apresentação da informação.* O posicionamento adotado pelo Corpo Técnico foi acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Necessário esclarecer, pontualmente, que a Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009 – dispositivo de observância obrigatória pelos Regimes Próprios de Previdência Social-, define, para efeito legais, o que venha a ser uma **Unidade Gestora**, *in verbis*:

Art. 2º - Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se:

V – **unidade gestora**: a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a **operacionalização do RPPS**, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

(Destacamos)

Nesses termos, podemos facilmente concluir que as Autarquias Previdenciárias são classificadas como Unidades Gestoras, criadas e organizadas por lei, que apresentam como objetivo primordial a gestão de operacionalização do Regime Próprio de Previdência Social no seu âmbito de competência. Tais Autarquias possuem **atribuições próprias**, dentre as quais, a escrituração contábil dissociada da contabilidade do Ente Federativo.

Destaque-se que referida autonomia é apenas administrativa, uma vez que, mesmo que a Lei instituidora tenha dotado a entidade de autonomia administrativa e financeira, permanece a conexão com a entidade estatal a qual verifica seus resultados, harmonização de suas atividades, eficiência da gestão e a manutenção de sua autonomia financeira e operacional, utilizando-se dos meios de controle estabelecidos em lei.

Entretanto, em relação a sua contabilidade, invoca-se às disposições contidas Art. 19, I, Parágrafo único da ON MPS/SPS n. 02/2009, que estabelece, *in textus*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Art. 19 – Para a organização do RPPS devem ser observadas as seguintes normas de contabilidade:

I – a escrituração contábil do RPPS, ainda que em extinção, **deverá ser distinta da mantida pelo ente federativo.**

[...]

Parágrafo único – **Considera-se distinta a escrituração contábil** que permita a diferenciação entre o patrimônio do RPPS e o patrimônio do ente federativo, **possibilitando a elaboração de demonstrativos contábeis específicos**, mesmo que a unidade gestora não possua personalidade jurídica própria.

(Grifamos)

Logo, pode-se observar que, no encerramento do exercício, quando da publicação do Balanço Geral do RPPS, o processo de consolidação das informações constantes nas demonstrações contábeis se encarregará de evidenciar a real situação previdenciária.

Assim, resta evidente que o Ente Federativo depende das informações contábeis elaboradas pela contabilidade da Autarquia para promover a consolidação das informações, não possuindo qualquer poder de gerência sobre a contabilidade do órgão. Logo, o posicionamento técnico encontra-se equivocado.

Ressalte-se, por importante que, apesar da alegação por parte dos responsáveis de que fora encaminhado expediente nº 290/CG/PMM/2017 à Autarquia Previdenciária com a solicitação de adoção de providências com vistas a correta classificação dos recursos do RPPS, não logramos êxito encontrar referido documento no bojo dos presentes autos.

Assim, atribuir responsabilidade a quem não detém competência para a elaboração das demonstrações contábeis do RPPS é um tanto quanto equivocada.

Ademais, não se pode deixar de ignorar que o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil.

Nesse sentido, Sérgio Cavaliere Filho²² nos ensina e define como nexo causal o *“elemento referencial entre a conduta e o resultado. É através dele que poderemos concluir quem foi o causador do dano”*.

Dessa forma, temos então que o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil. Pode haver responsabilidades sem culpa, **mas não pode haver responsabilidade sem nexo causal.**

Assim sendo, considerando que a responsabilidade do Contador do Ente Federativo se resume na consolidação dos dados com base nas informações repassadas pela Contabilidade do RPPS, não se pode imputar a ele a responsabilidade pela fragilidade das informações.

Posto isso, posiciono-me contrário ao entendimento técnico e ministerial no sentido de excluir do rol dos apontamentos remanescentes os achados de auditoria retro (A3).

²² CAVALIERE FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

k) Subavaliação do saldo da dívida ativa tributária e não tributária no valor de R\$8.594.780,61, em face das seguintes ocorrências:

a) subavaliação do saldo da dívida ativa tributária no valor de R\$ 6.339.564,18 referente não contabilização dos encargos sobre a dívida (correção e juros);

b) superavaliação do principal da dívida ativa tributária no valor de R\$ 584.611,35;

c) subavaliação do saldo da dívida não tributária no valor de R\$ 3.852.493,86 referente a não contabilização de direitos a receber inscritos em dívida ativa não tributária (principal e encargos).

Os responsabilizados ofertaram defesa (ID-561182, fls. 39/41), no sentido de que não teria sido identificado junto à Secretaria Municipal de Fazenda os motivos que levaram a considerar que o valor de R\$913.930,73 (novecentos e treze mil novecentos e trinta reais e setenta e três centavos) inscrito em Dívida Ativa Tributária registrada no BGM não seria totalmente realizável em virtude da ocorrência da prescrição.

Quanto ao valor de R\$3.852.493,87 (três milhões oitocentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e noventa e três reais e oitenta e sete centavos) da Dívida Ativa Não Tributária, alegaram que houve inscrição equivocada por parte do setor de receita, e que após a constatação foi realizada a necessária retificação.

Com relação ao valor de R\$98.735,35 (noventa e oito mil setecentos e trinta e cinco reais e trinta e cinco centavos), referente a débitos possivelmente prescritos foi determinada a instauração de Processo Administrativo nº 1517/2017 para a apurar responsabilidades.

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos de defesa apresentados, posicionou-se por reconhecer a adoção de providências para regularização do apontamento que trata da subavaliação do Saldo da Dívida Ativa, entretanto, manteve o apontamento no rol dos achados remanescentes, tendo tal posicionamento sido acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Em que pese o Corpo Técnico Especializado ter reconhecido a adoção de providências, este manteve no rol dos achados remanescentes os apontamentos, motivo pelo qual entendemos ter ocorrido um equívoco, resultando no induzimento do d. Ministério Público ao se posicionar também pela sua manutenção.

Dessa forma, diante do exposto, considerando que ocorreu a adoção de providências por parte dos responsabilizados e, considerando o reconhecimento do Corpo Técnico, tenho por excluir o apontamento do rol dos achados remanescentes.

l) Dos procedimentos realizados identificou-se a existência de saldos passivos não contabilizados no montante de R\$5.732.398,30 relativos a empenhos anulados indevidamente e empenhos realizados a menor relativos à folha de pagamento, detalhados conforme a seguir:

a) Ausência de justificativa para a anulação: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 1641/2015 - Empenho 1155/2015; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2246/2015 - Empenho 1138/2015; Processo 71/2015 - Empenho 421/2016;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Processo 3192/2013 - Empenho 532/2014; Processo 77/2015 - Empenho 59/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

b) Anulação cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato:

Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

c) Empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de dezembro/2016 (R\$8.992.23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29).

Relativamente ao achado retro, os responsabilizados apresentaram esclarecimentos (ID-561182, fls. 41/43) no sentido de que a análise do Passivo de Curto Prazo na auditoria realizada pelo Corpo Técnico desta e. Corte, relativamente às transações usuais (energia, água, etc.), teria sido presumida.

Assinalaram ainda, que a Equipe Técnica não buscou quaisquer informações adicionais que justificassem o achado de auditoria, a exemplo de justificativas anteriores, especificamente em relação ao Empenho nº 699/2016 dos Autos Administrativos nº 782/2016, no valor de R\$5.014.495,71 (cinco milhões quatorze mil quatrocentos e noventa e cinco reais e setenta e um centavos), o qual se referia ao contrato de financiamento cujas parcelas não foram repassadas na íntegra, de modo que teria sido optado pela anulação e reabertura de crédito no exercício de 2017.

Alfim, alegaram que não ocorreu violação à LRF e que os achados não constituem prática ilegal para alterar o resultado da avaliação do equilíbrio das finanças públicas.

O Corpo Técnico, aduz não ter ocorrido análise presumida de contas de energia, telefone, etc. e que [...] *no achado está compondo o saldo total da subavaliação apenas o saldo dos empenhos anulados, para os quais os esclarecimentos não foram suficientes para demonstrar inexistente a obrigação patrimonial.*

Posicionou-se assim pela manutenção dos apontamentos, tendo sido acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Necessário consignar, que o simples ato de empenhar não significa que se está criando uma obrigação de pagamento ou uma obrigação financeira para a entidade governamental.

Dessa forma, os empenhos, como simples provisão orçamentária, se vinculam aos contratos, aos convênios ou à lei, para darem início à realização da despesa, e devem ser registrados nas contas de compensação por não produzirem, de início, efeitos de caráter financeiro no Patrimônio Financeiro (Ativo e Passivo Financeiro) e no Fluxo de Caixa. Nessa situação é que se conceitua a despesa não processada, como disposto no artigo 36 e parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/64.

Salienta-se, inclusive, que se o orçamento do exercício (*in casu*, 2016) não contemplar a dotação necessária para as Despesas de Exercícios Anteriores, o Gestor Público Municipal deverá pedir ao Poder Legislativo Municipal a necessária autorização em lei para abertura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

de crédito adicional especial, devendo, neste caso, observar o regramento contido no art. 43, parágrafos e incisos respectivos da Lei nº 4.320/64.

As obrigações assumidas e ratificadas, não pagas em um exercício, bem como as disponibilidades de caixa em tesouraria ou em bancos, de movimentação livre ou vinculadas, serão sempre transferidas para o exercício seguinte, evidenciando-se que não se deve esquecer da compatibilização daqueles valores, a fim de que o equilíbrio financeiro fique evidenciado.

Ademais, indene de dúvidas que a anulação de Empenhos para, no exercício seguinte, emitir novos empenhos, **fere o princípio da anualidade**, comprometendo o orçamento do exercício subsequente, resultando na ocorrência de subavaliação do Passivo Financeiro.

Nesse sentido, sem maiores dificuldades, vê-se que os responsabilizados não conseguiram comprovar suas alegações apresentadas ante a ausência de documentos probantes, motivo pelo qual mantenho o apontamento no rol das impropriedades remanescentes, em consonância com o posicionamento adotado pelo Corpo Técnico e Ministerial.

1.4.2. Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP.

A presente análise está alicerçada na demonstração de quociente e índices, os quais podem ser definidos como números comparáveis obtidos a partir da divisão de valores absolutos, destinados a medir componentes patrimoniais e financeiros nas Demonstrações Contábeis.

Em relação à **Demonstração das Variações Patrimoniais** – Anexo 15 da Lei Federal nº 4.320/64, carreado aos autos (ID 506854, pág. 58), podemos observar que, ao final do exercício sob análise, apresentou um Resultado Patrimonial **Deficitário** na ordem de R\$28.038.749,11 (vinte e oito milhões, trinta e oito mil, setecentos e quarenta e nove reais e onze centavos), resultante das Variações Patrimoniais quantitativas aumentativas (R\$94.417.758,40) deduzidas das Variações Patrimoniais quantitativas diminutivas (R\$122.456.507,51).

1.4.2.1. Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais

O Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais advém da relação entre o Total das Variações Patrimoniais Aumentativas e o Total das Variações Patrimoniais Diminutivas. A interpretação desse quociente indica outra forma de se evidenciar o resultado patrimonial (superávit ou déficit patrimonial).

Tabela nº 03 – Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais.

Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1÷2)	2014	2015	2016
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	84.032.108,27	88.184.854,84	64.660
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	74.177.099,11	80.003.176,76	94.585
Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros	1,13	1,10	0,77

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, o Município obteve, no exercício de 2016, déficit no resultado patrimonial. Ressalta-se, que o objetivo das entidades do setor público é o atendimento dos serviços públicos, buscando-se, sempre que possível, o equilíbrio das contas públicas, também, sob o aspecto patrimonial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1.4.2.2. Liquidez Corrente

A Liquidez Corrente demonstra quanto a entidade poderá dispor em recursos em curto prazo (caixa, bancos, clientes, estoques, etc.) para pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, contas a pagar, etc.).

Tabela nº 04 – Índice de Liquidez Corrente.

Liquidez Corrente (LC) - (1÷2)	2014	2015	2016
1. Ativo Circulante	38.868.661,53	43.169.128,96	44.342.837,53
2. Passivo Circulante	1.695.717,61	1.764.478,57	3.218.050,82
Liquidez Corrente (LC)	22,92	24,47	13,78

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

O resultado do exercício consolidado revela que a cada um R\$1,00 (um real) de compromissos de curto prazo, o município disponibiliza nos recursos de curto prazo o valor de R\$13,78 (treze reais e setenta e oito centavos). Frisa-se, que estão incluídas na composição do indicador os ativos do Fundo de Previdência do Município.

Importa ressaltar, que os recursos da Previdência (R\$32.269.273,03) foram considerados na análise do Ativo Circulante, entretanto, por ser recursos vinculados são desconsiderados.

1.4.2.3. Liquidez Geral

A liquidez geral, ou índice de solvência geral, indica capacidade da entidade de honrar todas as suas exigibilidades, contando, para isso, com todos os seus recursos realizáveis a curto e longo prazo.

Tabela nº 05 – Índice de Liquidez Geral.

Liquidez Geral (LG) – (1 + 2) ÷ (3 + 4)	2014	2015	2016
1. Ativo Circulante	38.868.661,53	43.169.128,96	44.342.837,53
2. Ativo Realizável a longo prazo	6.113.588,71	6.861.532,61	7.778.625,47
3. Passivo Circulante	1.695.717,61	1.764.478,57	3.218.050,82
4. Passivo Não-Circulante	22.350.573,90	22.139.513,36	54.703.596,12
Liquidez Geral (LG)	1,87	2,09	0,90

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

O índice consolidado indica que a cada um R\$1,00 (um real) de compromissos de curto prazo e longo prazo, o município disponibiliza nos recursos de curto prazo e longo prazo o valor de R\$0,90 (noventa centavos).

1.4.2.4. Endividamento Geral

Esse índice demonstra o grau de endividamento da entidade. Reflete também a sua estrutura de capital, ou seja, composição.

Tabela nº 06 – Índice de Endividamento Geral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Endividamento Geral (EG) – (2 + 3) ÷ 1	2014	2015	2016
1. Ativo Total	82.559.861,89	88.826.135,89	93.257.063,56
2. Passivo Circulante	1.695.717,61	1.764.478,57	3.218.050,82
3. Passivo Não-Circulante	22.350.573,90	22.139.513,36	54.703.596,12
Endividamento Geral (EG)	0,29	0,27	0,62

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

Indica que o capital de terceiros (passivo exigível) representa apenas 62% do Ativo total. A situação revela, ainda, que 94% das obrigações são longo prazo. Ressalta-se, que na composição deste indicador se encontra a provisão para reserva matemática (passivo atuarial).

2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A Constituição Federal e leis infraconstitucionais são instrumentos norteadores e reguladores das gestões orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal, que têm como objetivos primordiais assegurar a obediência aos princípios fundamentais que regem a administração pública, a busca da eficiência e eficácia da gestão, bem como a manutenção do equilíbrio das contas públicas mediante a instituição de limites e condições, cujos resultados demonstram-se a seguir:

2.1. Saúde

O Município aplicou no exercício o montante de R\$7.065.250,55 (sete milhões, sessenta e cinco mil, duzentos e cinquenta reais e cinquenta e cinco centavos), em gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que corresponde a 22,20% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$31.821.801,56), **CUMPRINDO** o limite de aplicação mínima (15%) disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

2.2. Educação

2.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

O Município aplicou no exercício em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$10.188.583,20 (dez milhões, cento e oitenta e oito mil, quinhentos e oitenta e três reais e vinte centavos), o que corresponde a 32,02% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$31.821.801,56), **CUMPRINDO** o limite de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

2.2.2. Recursos do FUNDEB

Apurou-se que o Município aplicou no exercício o valor de R\$16.536.322,92 (dezesseis milhões, quinhentos e trinta e seis mil, trezentos e vinte e dois reais e noventa e dois centavos), equivalente a 100% dos recursos oriundos do FUNDEB, sendo que, deste total, foram aplicados na Remuneração e Valorização do Magistério o valor de R\$11.291.605,50 (onze milhões, duzentos e noventa e um mil, seiscentos e cinco reais e cinquenta centavos), que corresponde a 69,34% do total da receita, **CUMPRINDO** o disposto no artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, §2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2.2.3. Acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação.

Em consonância com as diretrizes impostas pelo Plano Nacional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criaram, por lei, seus correspondentes planos de educação, visando, de forma colaborativa, atuarem para materialização das metas e estratégias previstas no PNE, promovendo a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Considerando que o PNE é um longo tratado de resultados a serem alcançados ao final de 10 (dez) anos, esta Corte de Contas iniciou o 1º ciclo de controle concomitante da avaliação do alcance das metas e melhorias previstas nos Planos Municipais de Educação (Processo nº 3095/2017).

O cruzamento das bases de dados de 2016 realizado pelo sistema de acompanhamento da meta 1 (desenvolvido por esta Corte) revelou o seguinte resultado:

Tabela nº 07 – Resultado do Acompanhamento do Plano Municipal de Educação.

Indicadores	Exigido	Apurado sistema	Prazo limite	Evolução do indicador entre 2015/2016	Média necessária por ano para cumprimento da meta	Situação
Pré-escola (indicador 1A da Meta 1)	100%	48,58%	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Creche (indicador 1B da Meta 1)	50%	6,24%	2024	1,17	5,47	RISCO DE DESCUMPRIMENTO

Fonte: Processo n. 3119/2017 - Auditoria de acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação.

2.2.4. Indicadores da Gestão do Transporte Escolar

O serviço de transporte escolar ofertado pelos poderes públicos municipais aos alunos da rede pública municipal e estadual foi objeto de fiscalização pelo Tribunal no exercício de 2016.

A fiscalização teve natureza de auditoria de conformidade, abrangendo quatro eixos temáticos, a saber: gestão administrativa (estrutura administrativa, ferramentas e práticas de gestão e controles em nível de atividade), processos de contratação (requisitos legais), fiscalização (atividades de controle praticadas) e qualidade dos serviços prestados (condições gerais dos serviços, a exemplo da segurança dos veículos/embarcações).

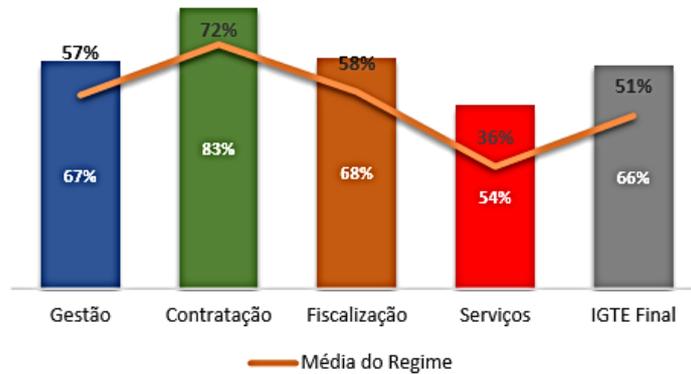
Após a consolidação dos dados dos 51 municípios auditados, foi criado um indicador, com base em metodologia própria, que mede o nível de gestão do transporte escolar dos municípios, denominado Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE.

Os dados apresentados adiante consistem nos aspectos mais relevantes identificados na fiscalização. No gráfico abaixo, as médias apresentadas referem-se aos municípios que possuem o mesmo regime de execução do serviço: direto (serviços prestados na íntegra em frota própria); indireto (contratação de empresa (s) para prestar todo o serviço) e misto (parte próprio e parte contratado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Gráfico - Notas dos 4 eixos avaliados e Nota Final do IGTE

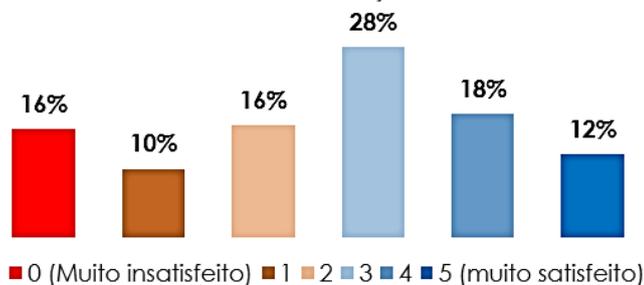


Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

O Município obteve nota final do IGTE de 66%, considerado em estágio suficiente, situando-se na 1ª posição dentre os 38 municípios que utilizaram o regime misto em 2016. Analisada a composição do indicador, verifica-se que o Município obteve resultados acima da média do regime em todos os eixos, com destaque para o eixo de Serviços

Merece ênfase, ainda com relação à avaliação dos serviços ofertados, o nível de satisfação dos alunos, obtido mediante aplicação de questionários com os usuários do transporte, da seguinte forma:

Gráfico - Nível de satisfação dos alunos



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

O resultado da pesquisa com os alunos demonstra uma tendência de que o serviço é percebido de maneira satisfatória.

Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo nº 4150/16) diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão transporte escolar do Município, posteriormente, convertido em processo de monitoramento (Processo nº 0472/17).

2.2.5. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB foi criado em 2007 para medir a qualidade da educação das escolas das redes de ensino, reunindo, em um só indicador, os

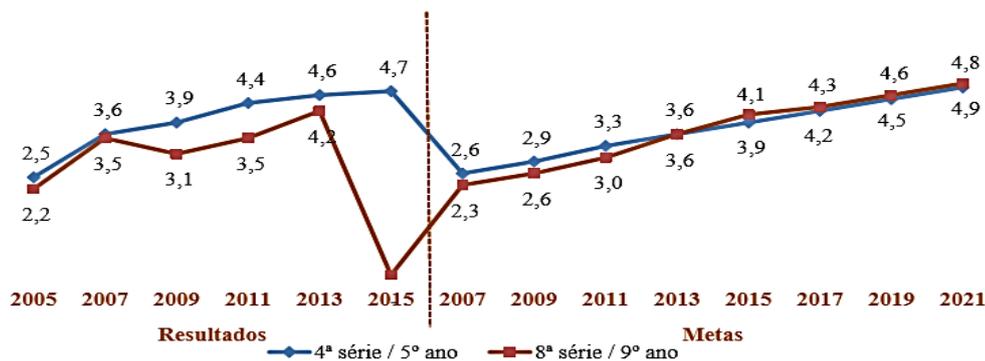


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações.

O gráfico a seguir mostra a evolução do IDEB do município desde 2005 frente à projeção da meta fixada até 2021. Cabe observar que os dados mais recentes disponibilizados pelo MEC são referentes ao ano de 2015.

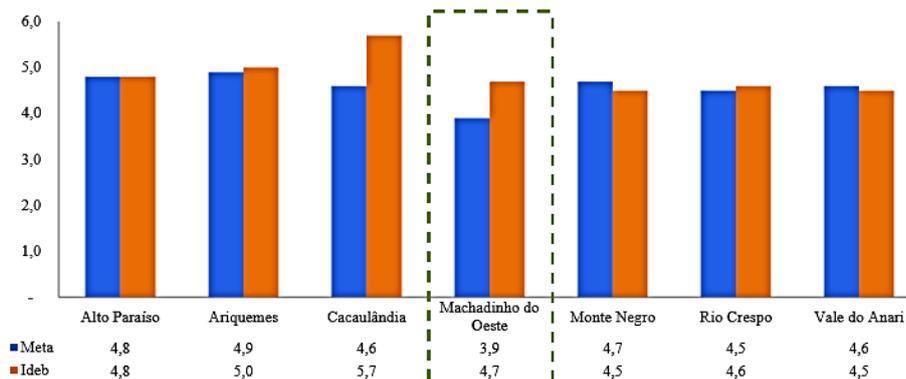
Gráfico – Comparativo do resultado e meta do IDEB (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano)



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

O gráfico retro evidencia que o Município vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005 e que o resultado do exercício de 2015 para a 4ª série/ 5º ano foi superior a meta projetada para o período.

Gráfico - Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião - Ideb 2015 – 4ª série/ 5º ano



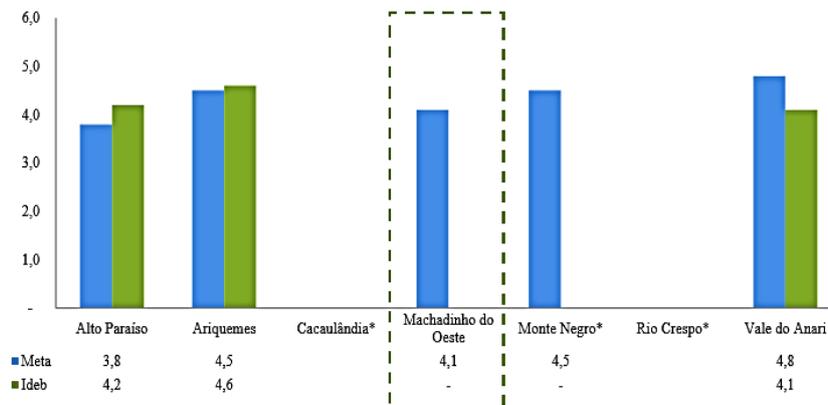
Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Verifica-se que o município tem obtido um IDEB satisfatório para 4ª série/ 5º ano entre os demais municípios de sua Microrregião.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Gráfico - Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião - Ideb 2015 – 8ª série/ 9º ano



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Oportuno salientar que embora o Município de Machadinho do Oeste tenha obtido um IDEB satisfatório para 4ª série/ 5º ano entre os demais municípios de sua Microrregião, não há indicadores referentes à 8ª série/ 9º ano.

Esta Relatoria em pesquisa no site <http://ideb.inep.gov.br> verificou que o Município de Machadinho do Oeste não apresentou indicadores relativos a 8ª série e 9º ano, tendo em vista a não participação ou não atendimento dos requisitos necessários para ter o desempenho calculado na Prova Brasil de 2015.

Dessa forma, necessário recomendar ao gestor municipal que implemente esforços com o fim de conscientizar a sociedade local acerca da necessidade de atingimento da meta do IDEB, nos anos finais do Ensino Fundamental, visando garantir políticas educacionais de qualidade.

2.3. Repasse de recursos ao Poder Legislativo

A tabela a seguir apresenta, em síntese, a apuração do limite de repasse com a finalidade de aferir o cumprimento das disposições contidas no art. 29-A, inciso I a IV, §2º, incisos I e III, da Constituição Federal de 1988.

Tabela nº 08 – Limite de Repasse ao Poder Legislativo

Discriminação	2016
1. Total das Receitas Tributárias - Exercício Anterior	3.891.994,56
2. Total das Receitas de Transferência Correntes - Exercício Anterior	25.683.201,32
3. Total das Receitas da Dívida Ativa - Exercício Anterior	828.202,56
4. Receita Total (1 + 2 + 3)	30.403.398,44
5. Nº de Habitantes de acordo com o IBGE	37.167,00
6. Percentual de acordo com o Número de Habitantes	7,00%
7. Limite máximo constitucional a ser repassado ao Poder Legislativo	2.128.237,89
8. Limite máximo de acordo com a previsão na Lei Orçamentária do Município	2.193.796,68
9. Repasse Financeiro realizados no período (Balanço Financeiro da Câmara)	2.128.778,88
10. Apuração do cumprimento do limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo (9 ÷ 4)	7,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise Técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Pelo que se observa o montante dos recursos transferidos pelo Poder Executivo a sua Casa de Leis importou em **R\$2.128.778,88**, correspondentes a 7% da receita arrecadada pelo Município no ano anterior, portanto, em conformidade com o percentual de 7% prescrito no inciso I, do art. 29-A da Constituição Federal.

No que tange aos repasses de recursos ao Poder Legislativo, o Município de Machadinho do Oeste, possuindo uma população estimada de 37.167 habitantes, está inserido nas novas regras definidas no inciso I do art. 29-A da CF, alterado pela EC nº 58/2009.

2.4. Gestão Previdenciária

O principal objetivo dos Regimes de Previdência Própria (Entidades ou Fundos de Previdência) é o de assegurar o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder a seus segurados. Para tanto, deve gerar receitas em regime de capitalização ou em regime combinado de capitalização para aposentadorias e capitalização/repartição para concessão dos benefícios de pensão.

Neste contexto, tem-se por objetivo apresentar os resultados da Auditoria (Processo nº 1006/2017) realizada na Unidade Gestora do RPPS do Município, cujo objetivo foi o de verificar entre outros, a conformidade dos repasses das contribuições, o equilíbrio financeiro e atuarial da gestão previdenciária.

2.4.1. Repasse das Contribuições

Quanto ao cumprimento dos repasses das contribuições previdenciárias (segurado e patronal) e o pagamentos dos acordos de parcelamento dos débitos previdenciários o resultado da avaliação revelou que não foram integralmente recolhidas ao RPPS as contribuições patronais do período.

2.4.2. Equilíbrio Financeiro

O equilíbrio financeiro da gestão previdenciária corresponde à equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações com pagamentos de benefícios dentro do exercício financeiro. A tabela a seguir detalha o resultado dos exercícios de 2013 a 2016.

Tabela nº 09 – Resultado Financeiro Previdenciário (2013 a 2016).

Discriminação	2013	2014	2015	2016
1. Receitas Previdenciárias RPPS	6.204.577,19	3.522.739,27	5.697.609,85	7.211.088,23
2. Despesas Previdenciárias RPPS	1.363.224,05	1.731.184,86	2.855.454,51	2.477.903,96
3. Resultado Financeiro Previdenciário (1-2)	4.841.353,14	1.791.554,41	2.842.155,34	4.733.184,27

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

Observa-se que a Autarquia Previdenciária obteve no exercício de 2016 resultado financeiro superavitário no valor de R\$4.733.184,27 (quatro milhões setecentos e trinta e três mil cento e oitenta e quatro reais e vinte e sete centavos).

2.4.3. Patrimônio Previdenciário e Equilíbrio Atuarial

O Patrimônio previdenciário é entendido como o conjunto dos ativos (disponibilidades e bens) e passivos (obrigações de benefícios a pagar) os quais devem estar equilibrados, sendo esta verificação realizada por meio de estudo atuarial que leva em consideração os

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

dados econômicos, financeiros e demográficos dos segurados para medir a extensão das obrigações e indicar o financiamento necessário (Plano de Custeio). O município demonstrou no exercício de 2016 a seguinte composição do patrimônio previdenciário.

Tabela nº 10 – Resultado Atuarial Previdenciário

Discriminação	2016
1. Ativo Previdenciário	32.262.832,06
2. Passivo Previdenciário	54.123.512,05
3. Resultado Atuarial Previdenciário (1-2)	-21.860.679,99

Fonte: Avaliação Atuarial

Fonte: Avaliação Atuarial.

Verifica-se que o fluxo normal de entrada de receitas e os recursos já capitalizados (ativos) não serão suficientes para cobertura do fluxo futuro de pagamento de benefícios dos segurados, portanto, há um resultado deficitário de R\$21.860.679,99, no entanto, de acordo com o Corpo Técnico Especializado – em seu Relatório de Auditoria-, assinalou que a Administração instituiu um plano de amortização do déficit atuarial atendendo ao princípio do equilíbrio atuarial (Artigo 40 da Constituição Federal).

Ante o exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a gestão previdenciária do Município no exercício de 2016 está em conformidade com as disposições do Art. 40 da Constituição Federal de 1988.

Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo nº 1006/2017) diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão previdenciária do Município.

3. ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e outras de caráter obrigatório e continuado, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Com esse referencial normativo, procedeu-se a análise da gestão fiscal, a seguir são apresentados, sob os aspectos mais relevantes, os resultados do período.

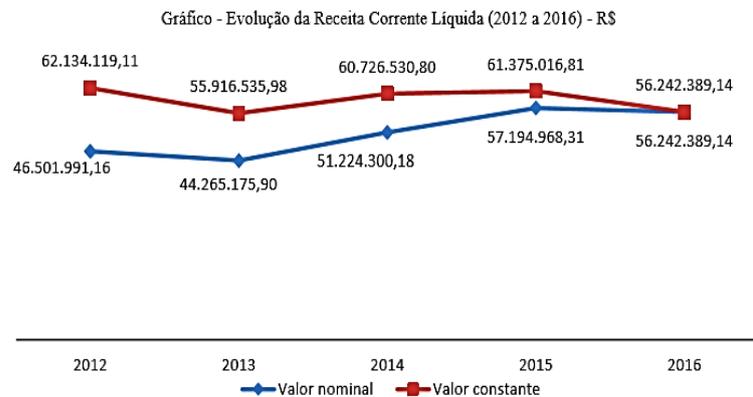
3.1. Análise da Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF, dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da RCL nos últimos três anos em valores nominais e em valores constantes (atualizados para a data de 31/12/2016) aplicando o Índice de Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Observa-se, que ao longo do período analisado (2012 a 2016) houve um aumento da RCL em valores nominais, entretanto, destaca-se, a queda de 8,36% no crescimento real da RCL do exercício comparado ao período de 2015.

10.2. Despesa com Pessoal

As despesas com pessoal na Administração Municipal podem representar cerca de 60% da RCL, neste contexto, o acompanhamento e controle são de suma importância no equilíbrio das contas municipais. A seguir, são apresentados os valores consolidados e individuais por poderes da execução da despesa total com pessoal, bem como os percentuais dos limites de gastos com pessoal previsto na LRF.

Tabela nº 11 – Demonstração do Limite de Despesa Total com Pessoal (2016).

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	30.749.626,60	1.470.089,93	32.219.716,53
2. Receita Corrente Líquida - RCL	56.242.389,14	56.242.389,14	56.242.389,14
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	54,67%	2,61%	57,29%
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54%	6%	60%
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,30%	5,70%	57,00%
Limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	48,60%	5,40%	54,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

Dos valores contidos na tabela acima, verifica-se que em 2016 o Poder Legislativo respeitou o limite de despesa com pessoal, entretanto, a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (54,67%), encontra-se acima do limite máximo (54%), contrariando as disposições do Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000.

Ademais, em que pese a Despesa Total com Pessoal Consolidada ter sido inferior ao limite estabelecido pela LRF (60%), esta ultrapassou o limite prudencial (57%) e o limite de alerta (54%).

Os responsabilizados apresentaram a esta e. Corte de Contas justificativas (ID-561182, fls. 57/67) no sentido de que o Gasto com Pessoal acima do limite ocorreu em razão de fatos exógenos à Gestão Fiscal implementada pelo responsável Mário Alves da Costa, destacando: Decisão

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Judicial Liminar prolatada em 11.4.2016 para contratação de 77 (setenta e sete) professores, 06 (seis) cuidadores, 01 (uma) nutricionista e 01 (um) psicólogo (Autos Judiciais de nº 7000883-20.2016.8.22.0019) e crescimento vegetativo da folha.

Alegaram ainda, que houve a ocorrência de 125 (cento e vinte e cinco) exonerações no período de julho a dezembro de 2016, com vistas a redução sistemática e adequação da despesa com pessoal.

Alfim, esclareceram que em 2017 o município reduziu sua despesa líquida com pessoal, atingindo o percentual de 46,97%.

O Corpo Técnico posicionou-se contrário a defesa apresentada pelos responsáveis, por entender que a decisão judicial não justificaria a ocorrência de despesa com pessoal acima do limite máximo, refutando o argumento [...] *de que a exceção prevista na LRF se referir às despesas decorrentes de decisão judicial de competência de período anterior aos 12 últimos meses (Inciso IV do art. 19 da Lei Complementar 101/2000), ou seja, despesas de pleitos antigos dos servidores, cujos períodos de apuração foram encerrados, para não comprometer as despesas atuais.*

Assinalaram ainda que, em que pese a medida de compensação demonstrada (125 exonerações no período de julho a dezembro de 2016) esta não estaria acompanhada dos valores totais por quadrimestre, apenas o valor nominal mensal individual por servidor, impossibilitando assim realizar o comparativo com a LRF e que não teriam sido apresentadas outras medidas de compensação.

O d. Ministério Público de Contas, através de sua manifestação ministerial, posiciona-se contrário ao entendimento apresentado pelo Corpo Técnico, por entender que [...] *a existência de decisão judicial a ser cumprida pelo gestor constitui, se bem caracterizada, uma excludente de ilicitude para eventual aumento da despesa com pessoal no final de mandato, não podendo ser utilizada para fundamentar a extrapolação do limite legal para tais despesas* (Destacamos).

Manifesta ainda, acertadamente, que [...] *ao responsável é concedido o prazo de 02 quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre, consoante previsto no art. 23 da LRF.*

E acrescenta que [...] *diante do crescimento negativo do PIB havido em 2016, considera-se, nos termos do art. 66 da LRF, o prazo em dobro para fins de verificação do atendimento à trajetória de retorno, ou seja, quatro quadrimestres.*

Posiciona-se ainda o d. *Parquet* de Contas no sentido de que, malgrado a Unidade Técnica tenha afirmado que o prazo para retorno da despesa ao limine não foi cumprido, constata-se que o quarto quadrimestre após o descumprimento da norma não se encerrou no exercício de 2016, **pelo que a falha não enseja a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas**, dado que em 31.12.2016, o prazo para recondução não havia se encerrado.

Pugna ao final para que o atual Gestor seja alertado de que caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da própria LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

De pronto tenho por acompanhar o posicionamento do d. Ministério Público de Contas, ao tempo em que deixo de considerar o entendimento Técnico em virtude da equivocada interpretação dada às justificativas apresentadas.

Urge, portanto, em virtude do apontamento apresentado pelo Corpo Técnico, a necessidade de tecermos alguns esclarecimentos.

Verificou-se junto aos Autos Judiciais de nº 7000883-20.2016.8.22.0019, em trâmite no d. Juízo de Machadinho do Oeste/RO, ter ocorrido a prolação da seguinte decisão, *in litteris*:

Processo nº **7000883-20.2016.8.22.0019**

REQUERENTE: MPRO - MINISTÉRIO PÚBLICO DE
RONDÔNIA

REQUERIDO: MACHADINHO DO OESTE/RO, SECRETARIA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACHADINHO DO OESTE

DECISÃO

Vistos,

O Ministério Público do Estado de Rondônia ajuizou a presente Ação Civil Pública com pedido de liminar em face do Município de Machadinho d'Oeste, na pessoa do Prefeito Mário Alves da Costa e da SEMED - Secretária Municipal de Educação, na pessoa de seu secretário/responsável, ambos já qualificados nos autos, pugnando pela concessão da liminar, a fim de compelir os requeridos a contratarem professores emergenciais, no prazo de 48 horas, para suprir as lacunas existentes nas escolas municipais, sendo: 77 (setenta e sete) professores, conforme tabela em anexo, 06 (seis) cuidadores para atender as necessidades de alunos no PNE, 01 (um) psicólogo escolar/educacional e 01 (um) nutricionista. Acostou documentos.

Vieram-me conclusos.

O Novo CPC dispõe em seu art. 300, que a tutela de urgência será concedida se houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo**, de onde se extrai que os dois pressupostos precisam ser cumulativamente demonstrados para a obtenção da tutela provisória de urgência.

No caso em alude, a documentação colacionada com a inicial evidenciam, **prima facie**, a plausibilidade de existência do direito invocado, ou seja, a probabilidade do direito, posto que a parte demandante demonstra que a parte requerida não vem cumprindo com o comando legal e constitucional, de disponibilizar educação aos seus munícipes.

É inaceitável que um administrador público não tenha se organizado para cumprir com seus deveres de ordem constitucional, deixando com que centenas de crianças fiquem prejudicadas pelo atraso no início do ano letivo, que já deveria ter ocorrido em 15.02.2016. Injustificável, para um Município do porte de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Machadinho do Oeste, ter diversas escolas fechadas por ausência de professores e demais profissionais da educação.

Assim, todos documentos e as alegações declinadas na inicial evidenciam a probabilidade do direito e o perigo de dano, legitimando o deferimento da Tutela de Urgência, sendo que a vedação em antecipar os efeitos da tutela contra a Fazenda Pública - Lei n. 9.494/97 - não é absoluta e irrestrita, conforme o julgamento da ADC n. 004 pelo Supremo Tribunal Federal.

Como bem demonstrado na inicial, a probabilidade do direito alegado vem consubstanciada no art. 205, da Constituição Federal de 1988, art. 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente e art. 2º da Lei de Diretrizes e Bases, os quais, consagram que a educação é direito fundamental de toda criança e que os Municípios, Estados e a União, devem prestá-la a população.

Por outro lado, a evidência do perigo de dano decorre da ausência de professores para suprirem a demanda educacional, conforme comprovam os documentos anexos, causando graves prejuízos aos estudantes que estão sem aula devido a má gestão administrativa, correndo sérios riscos de perderem o ano letivo ou do mesmo se arrastar até o próximo ano.

Deste modo, não há que se falar em ingerência do Poder Judiciário em questões de políticas públicas, mas, sim, da necessidade de todos os alunos prejudicados pela falta de organização do ente municipal de terem seu direito constitucional garantido, qual seja, acesso gratuito a educação, de onde exsurge a urgente necessidade de contratação de professores e demais profissionais de forma emergencial.

ANTE O EXPOSTO, com fundamento no artigo 300 do NCPC, **DEFIRO LIMINARMENTE A TUTELA DE URGÊNCIA** pleiteada e, em consequência, **determino** que o Município de Machadinho d'Oeste, na pessoa do Prefeito Mário Alves da Costa e o Secretária Municipal de Educação - SEMED, **contratem professores emergenciais**, sendo: 77 (setenta e sete) professores, conforme tabela em anexo, 06 (seis) cuidadores para atender as necessidades de alunos no PNE, 01 (um) psicólogo escolar/educacional e 01 (um) nutricionista, no prazo de 48 horas, para suprir as lacunas existentes nas escolas municipais, sob pena de multa diária de 10.000,00 (dez mil reais) até o limite de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em caso de descumprimento, sem prejuízos de futura majoração.

Intime-se a parte requerida para cumprimento da liminar, em caráter de urgência, por oficial de justiça plantonista.

Na mesma oportunidade, cite-se a parte ré para contestar, no prazo legal, sob pena dos efeitos da revelia e confissão (art. 344, NCPC).

Com a contestação, vistas ao Ministério Público.

Diante das especificidades da causa e de modo a adequar o rito processual às necessidades do conflito, deixo para momento oportuno a análise da conveniência da audiência de conciliação. (NCPC, art. 139, VI), sem olvidar que a parte



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

requerida tem sido relutante na realização de acordos, como se denotam das experiências deste juízo.

(Destques do original)

A Decisão retro transcrita foi prolatada pelo d. Juiz de Direito, Hedy Carlos Soares, o qual, em deferimento da Tutela de Urgência pleiteada pelo d. Ministério Público do Estado de Rondônia – MP/RO, determinou ao Município de Machadinho do Oeste/RO **a contratação de professores emergenciais**, sob pena de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais) caso não houvesse o cumprimento da ordem.

Também é daqueles autos que se verifica que em virtude do caráter satisfativo da ordem que deferiu o pedido de Tutela de Urgência pleiteada, as partes requereram a extinção e arquivamento do feito, tendo o d. Juízo de piso prolatado a seguinte Decisão terminativa, *in litteris*:

SENTENÇA

Vistos,

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual em face do Município de Machadinho do Oeste e da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, visando a contratação de professores para rede municipal de ensino, de forma a dar cumprimento a carga horária e dias letivos do ano de 2016.

A liminar foi deferida (ID 3345515), tendo sido efetivamente cumprida pelos demandados (ID 5605794).

Em razão de seu caráter satisfativo, as partes se manifestaram pela extinção e arquivamento do feito (ID 5605794 e 11037101).

É o relatório. **DECIDO.**

Pois bem. O pedido inicial elaborado pelo Ministério Público limita-se a requerer a contratação de professores, em caráter emergencial, o que restou devidamente cumprido pelo demandado através de determinação liminar.

Em razão disto, tenho que o pedido inicial resta prejudicado, sendo configurada a perda do objeto e consequente perda do interesse de agir do demandante, conforme pugnado pelas partes.

DISPOSITIVO

Neste diapasão, com fulcro no art.485, VI do CPC, **JULGO EXTINTO O PROCESSO**, sem resolução do mérito, em razão da perda do interesse de agir.

Por conseguinte, confirmo a liminar deferida na decisão de ID 3345515, tornando definitivo seus efeitos.

Sem custas e honorários, nos termos do art. 18 da Lei n. 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

(Destques do original)

Diante disso, não se pode ignorar o fato de que a decisão judicial deu azo ao aumento das despesas com pessoal em virtude da contratação dos professores emergenciais, em virtude da obrigatoriedade da municipalidade em atender a determinação do d. Juiz *a quo*.

Entretanto, trago à baila o entendimento jurisprudencial alçado no âmbito do e. Superior Tribunal de Justiça – STJ, em relação as decisões concessivas de liminares nas ações movidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da Pessoa Jurídica de Direito Público interessada.

De acordo com o entendimento do STJ, **a decisão judicial que intervém na administração pública determinando a contratação de servidores públicos em caráter precário é flagrantemente ilegítima.**

Tal entendimento jurisprudencial se fundamenta nas disposições contidas no Art. 4º, da Lei nº 8.437/92²³, que assim estabelece, *in verbis*:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, **suspender**, em despacho fundamentado, a **execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.**

(Grifamos)

Assim, sem adentrar ao mérito do deferimento do pleito liminar pelo d. Juiz de piso da Comarca de Machadinho do Oeste/RO, colaciono o Acórdão prolatado nos Autos do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e Sentença nº 1.276 – RJ, tendo como Voto Condutor o do d. Ministro Aldir Passarinho Júnior, *in textus*:

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.276 – RJ (2010/0136388-0)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ

AGRAVANTE : FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E

JUVENTUDE

PROCURADOR : JÚLIO CÉSAR FREITAS CORDEIRO E

OUTRO(S)

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO

DE JANEIRO

REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO

RIO DE JANEIRO

EMENTA

PEDIDO DE SUSPENSÃO. ORDEM JUDICIAL DETERMINANDO A CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES EM CARÁTER PRECÁRIO. A suspensão de medida liminar é instituto informado pela proteção à ordem, saúde, segurança e economia públicas. O juízo acerca do respectivo pedido foi preponderantemente político até a Lei nº 8.437, de 1992. O art. 4º desse diploma legal introduziu um novo viés nesse juízo, o da "flagrante ilegitimidade" do ato judicial. A decisão judicial que intervém na administração pública determinando a contratação de servidores públicos em caráter precário é flagrantemente ilegítima.

Agravo regimental provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Gilson Dipp, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Laurita Vaz, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki,

²³ Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Massami Uyeda e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Francisco Falcão e Nancy Andrichi e, ocasionalmente, o Sr. Ministro Felix Fischer. Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha e Francisco Falcão foram substituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Massami Uyeda e Humberto Martins. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Aldir Passarinho Junior.

Brasília, 28 de outubro de 2010(data do julgamento).

MINISTRO ALDIR PASSARINHO JUNIOR

Presidente

(Alguns destaques nossos)

Com base no entendimento pacificado no âmbito do e. STJ, tem-se que a decisão que antecipou os efeitos da Tutela incorreu no que a lei denomina “**flagrante ilegitimidade**”, uma vez que o Poder Judiciário não deve, sob o fundamento de atendimento inadequado nos núcleos de abrigamento, intervir na administração do Prefeito, determinando a contratação de servidores em caráter precário.

Entretanto, noutro viés, não se pode ignorar a situação delicada em que o Gestor se encontra ao ser instado pelo próprio Judiciário a tomar medidas que alteram os limites de gastos com pessoal. O dilema é inequívoco: cumprir ou não cumprir uma ordem judicial (?).

Tomando de empréstimo o posicionamento do d. *Parquet* de Contas, a decisão judicial constitui uma excludente de ilicitude para eventual aumento da despesa com pessoal em final de mandato, não podendo ser utilizada para fundamentar a extrapolação do limite legal para referidas despesas.

Ademais, é fato que ao responsável é concedido o prazo de 02 (dois) quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre, por inteligência do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e, ainda, considerando-se o crescimento negativo do PIB ocorrido no exercício de 2016, nos termos do art. 66 da norma referenciada, tem-se o prazo em dobro para fins de aferição do atendimento à trajetória de retorno, ou seja, quatro quadrimestre.

Dessa forma, repiso, em consonância com o posicionamento do d. Ministério Público de Contas, que o apontamento apresentado pelo Corpo Técnico Especializado não dá ensejo a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, motivo pelo qual o excludo do rol das impropriedades remanescentes.

De outro giro, também acolho o posicionamento do d. Ministério Público de Contas no sentido de alertar ao atual Gestor que, caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF.

3.3. Cumprimento das Metas Fiscais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A Lei de Responsabilidade Fiscal estatui, no §1º do seu art. 4º, que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá anexo em que serão estabelecidas as metas de resultado primário e o nominal e de montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.

Sob esse comando, o Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2016 (Lei nº 1.426/2015) fixou as metas para o exercício e para os dois seguintes. A tabela a seguir detalha as metas, resultados apurados e a situação do município quanto ao cumprimento das metas definidas para o exercício de 2016.

Tabela nº 12 – Demonstrativo do cumprimento das Metas Fiscais.

Descrição	Meta	Resultado	Situação
Resultado Primário	-3.621.421,37	169.890,77	Atingida
Resultado Nominal	-1.541.119,64	419.368,55	Não atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

3.3.1. Resultado Primário

Representa a diferença entre as receitas e despesas não financeira ou primária. Indica se os níveis de gastos orçamentários do Município são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida. O resultado será utilizado para abater no saldo da dívida ou realizar investimentos. A tabela abaixo detalha o resultado do exercício.

Tabela nº 13 – Demonstração do Resultado Primário

Discriminação	2016
1. Receitas Primárias	64.779.444,12
2. Despesas Primárias	64.609.553,35
3. Resultado Primário (1-2)	169.890,77
4. Meta fixada na LDO	-3.621.421,37
5. % realizado = (3/4)*100	Atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

Do resultado apurado acima, verifica-se que a Administração atingiu a meta de resultado primário fixada na LDO (Lei Municipal nº 1426/2015) para o exercício de 2016.

3.3.2. Resultado Nominal

Representa a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida (DFL) em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior. Para apuração da DFL a entidade deve deduzir da Dívida Consolidada as disponibilidades de caixa, desta forma, quanto maior negativo for o valor apurado, melhor será a situação da entidade, demonstrando que a entidade possui mais recursos disponíveis do que dívida. A tabela a seguir detalha o resultado nominal do exercício de 2014 e 2016.

Tabela nº 14 – Demonstração do Resultado Nominal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Descrição	Apresentados (SIGAP Gestão fiscal)	Apurado (Auditoria)
1. Dívida Fiscal Líquida - Exercício anterior	-11.747.000,58	-11.747.000,58
2. Dívida Fiscal Líquida - Exercício Atual	-11.327.632,03	-5.595.233,73
3. Resultado Nominal Realizado (2-1)	419.368,55	6.151.766,85
4. Meta Anual Fixada na LDO (R\$)	-1.541.119,64	-1.541.119,64
5. % Realizado = (3/4)*100	-27,21	-399,18
6. % Variação = (4-3)/(4)*100	127,21	499,18
Situação (Atingida/Não Atingida)	Não atingida	Não atingida

Fonte: Relatório Técnico (ID 530243).

Observa-se que a meta de resultado nominal projetou uma redução do estoque da dívida fiscal líquida em R\$1.541.119,64, entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85. Dessa forma, a Administração Municipal não atingiu a meta fixada na LDO, em descumprimento a Lei nº 1426/2015 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

Relativamente ao apontamento retro, verifica-se que, mesmo instados a se manifestarem, os responsabilizados, através de seu representante legalmente constituído (ID-561182), deixaram de trazer esclarecimentos a respeito da constatação.

O Corpo Técnico, por seu turno, ao considerar que os responsabilizados se mantiveram inertes quanto a irregularidade suscitada, pugnou pela manutenção da mesma, tendo sido acompanhado pelo d. Ministério Público de Contas.

Afigura-se necessário registrar que o **Resultado Primário** é um dos principais indicadores de Gestão Fiscal responsável, uma vez que este demonstra a capacidade de um Governo, seja ele municipal, estadual, distrital ou federal, em honrar os compromissos financeiros assumidos e a consequente diminuição da dívida pública, onde sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente Federativo, traduzindo-se em um importante balizador para a atração de investimentos.

Tecnicamente temos que o **Resultado Primário**, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassaram as receitas não financeiras.

Dessa forma, feitas as considerações necessárias e, considerando que os responsabilizados deixaram de se manifestar acerca do apontamento supra, resta-me apenas acompanhar o posicionamento técnico e ministerial no sentido de manter o mesmo no rol das impropriedades remanescentes.

3.4. Limite de Endividamento

O conceito de endividamento utilizado na apuração dos limites é o da Dívida Consolidada Líquida, que é obtido deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Ativo Disponível e Haveres Financeiros, Líquido dos Valores Inscritos em Restos a Pagar Processados, conforme estabelece o art. 42 da LRF. A Dívida Consolidada, por sua vez, compreende o montante das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29 da LRF.

A tabela a seguir apresenta a evolução do limite de endividamento do Município no período de 2014 a 2016.

Tabela nº 15 - Memória de cálculo da apuração do limite de endividamento.

Dívida Consolidada Líquida	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida (a)	51.224.300,18	57.194.968,31	56.242.389,14
Dívida Consolidada Líquida (Excluído o RPPS) (R\$) (b)	-9.717.506,25	-11.779.225,00	-11.327.632,03
% Limite apurado s/ RCL (c) = (b/a)	-18,97	-20,59	-20,14
% Limite para emissão do Alerta (108%)	108	108	108
% Limite Legal (120%)	120	120	120

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

Verifica-se que, conforme o valor apurado do limite de endividamento do exercício de 2016 (-20,14%), o Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001

4. REGRAS ESTABELECIDAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE EM FIM DE MANDATO

4.1. Cumprimento do art. 42 da LRF (assunção de compromisso com disponibilidade de recursos financeiros).

O objetivo fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, §1º, e art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000) é buscar o equilíbrio das contas públicas através de uma gestão fiscal responsável e transparente. Essa avaliação ganha ainda mais relevância no último ano de mandato do Chefe do Executivo Municipal. A seguir são apresentados os resultados dessa avaliação.

O resultado orçamentário é um importante indicador de desempenho da Gestão Orçamentária, evidenciando o confronto entre a receita realizada e as despesas executadas, e tem o objetivo de demonstrar o quanto a execução do orçamento foi equilibrada

Quadro nº 04 – Resultado Orçamentário.

Discriminação	2016
1. Receitas Arrecadadas (BO Consolidado)	66.656.528,71
2. Despesas Empenhadas (BO Consolidado)	74.113.394,02
3. Resultado Orçamentário (1-2)	-7.456.865,31
4. Resultado orçamentário do RPPS (BO RPPS)	3.115.277,10
5. Resultado orçamentário (Excluído o RPPS)	-4.341.588,21
6. Superávit financeiro do exercício anterior (BP exercício anterior)	5.788.682,68

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

7. Convênios empenhados cujos recursos não foram arrecadados no exercício de 2016	6.843.730,72
8. Resultado orçamentário apurado (5 + 6 + 7)	8.290.825,19

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Assim, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da LRF, analisou-se o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo encaminhado por meio do SIGAP Gestão Fiscal, da seguinte forma:

Tabela nº 16 - Memória de cálculo da apuração da Disponibilidade Líquida de Caixa.

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	20.302,45	-	20.302,45
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	182,54	-	182,54
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	446.071,95	-	446.071,95
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	396.098,89	-	396.098,89
Demais Obrigações Financeiras (e)	12.027,91	-	12.027,91

Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f) = (a - (b+c+d+e))	-834.078,84	-	- 834.078,84
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	8.438.002,16	-	8.438.002,16
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	-9.272.081,00	-	-9.272.081,00
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (i)			
Subavaliação das obrigações financeiras (j)		5.732.398,30	5.732.398,30
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h - i - j)	- 9.272.081,00	-5.732.398,30	-15.004.479,30

Fonte: Sigap Gestão fiscal e Análise Técnica

Conforme a análise em tela, verifica-se que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016 e, ainda, que parte das obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrariando as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000.

Quanto ao apontamento retro, os responsabilizados se limitaram a alegar que o valor de R\$6.843.730,72 (seis milhões oitocentos e quarenta e três mil setecentos e trinta reais e setenta e dois centavos), relativos à recursos financeiros de Convênios que não teriam sido repassados até 31/12/2016, sendo referido valor suficiente para cobertura do déficit financeiro apurado.

O Corpo Técnico, por seu turno, sem se aprofundar na manifestação apresentada pelos responsabilizados, limitou-se a se posicionar contrário à elisão do apontamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O d. Ministério Público de Contas, ao apreciar o apontamento feito pelo Corpo Técnico e a manifestação de defesa apresentada, manifestou que: [...] **mesmo que a Corte considerasse como regular o cancelamento de todos os empenhos aludidos na defesa do gestor, ainda assim permaneceria sem saneamento a impropriedade quanto à insuficiência financeira para cobertura de obrigações, face à existência de déficit nas fontes vinculadas no total de R\$9.272.081,00, sendo que apenas parte encontra-se justificada pelo não repasse de recursos, consoante declarado pelo jurisdicionado no Anexo TC-38 (R\$6.843.730,72), havendo, portanto, o montante de R\$2.428.350,28 a descoberto, nas fontes vinculadas** (destaques do original).

E complementou manifestando que: [...] **não havendo elementos para justificar a impropriedade, o Parquet corrobora o entendimento da unidade técnica quanto à existência de déficit financeiro por fonte do Poder Executivo do Município de Machadinho do Oeste, ressaltando que a Corte possui entendimento pacificado²⁴ no sentido de que o **desequilíbrio financeiro das contas públicas consolidado ou por fonte de recursos, enseja, per si, a reprovação das contas municipais** [...] (Grifos do original).**

Salienta ainda o d. Ministério Público de Contas de que, *data venia* ao entendimento externado pelo Corpo Técnico, não estaria cabalmente demonstrada a infringência ao Art. 42 da LRF, pois embora tenha averbado que há obrigações em cobertura financeira que decorrem de fatos geradores praticados nos últimos dois quadrimestres do mandato, não se tem informações fundamentais (sobre valores, a quais despesas se refere, entre outros dados) para sustentar o apontamento.

Acrescenta que, para que se afirme que houve descumprimento da regra final de mandato é essencial que haja clara indicação de que a insuficiência financeira de cada fonte foi gerada nos dois últimos quadrimestres da gestão e, ainda que o exame tivesse seguido à risca a metodologia, ressalta que o Gestor deveria ter sido cientificado de tais elementos, com dados que lhe possibilitassem exercer a ampla defesa e o contraditório, fato esse que não ocorreu.

Com relação ao comando contido no art. 42 da LRF, observa-se dos autos, como bem suscitou o Ministério Público de Contas, o exame dos restos a pagar à luz da regra de fim de mandato não foi adequadamente realizado, tendo a Equipe de Instrução se restringido a análise da “Relação de Empenhos por Fonte de Recursos”, cujo documento não se obtém informações necessárias para caracterizar a infringência, bem como não ficou clara a indicação por parte do Corpo Técnico da insuficiência financeira de cada fonte gerada nos 2 (dois) últimos quadrimestres da gestão, por não ter sido feita a data de corte para a devida apuração.

Entretanto, relativamente à questão da insuficiência financeira avençada, como já explicitado alhures, o e. Plenário acolheu a proposição feita pelo Excelentíssimo Conselheiro Revisor, qual seja, a de acolhimento dos novos documentos apresentados pelos interessados e, conseqüentemente, o envio dos autos ao Corpo Instrutivo para realização de nova análise (ID-661362).

Realizada nova análise dos documentos apresentados (ID-708124), o Corpo Instrutivo posicionou-se pela manutenção da proposta de parecer prévio já constante dos autos (ID-530243), que considerou que as contas não estariam em condições de serem aprovadas pela Câmara

²⁴ Processo n. 2099/2013/TCER; Processo n. 1505/2013/TCER; Processo n. 1244/2011/TCER; Processo n. 0115/10/TCER, entre outros. Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Municipal, demonstrando de forma detalhada a ocorrência de insuficiência financeira inicialmente apontada.

O d. Ministério Público de Contas, ao se manifestar por via do Parecer nº 0005/2019/GPGMPC (ID-713940), posicionou-se em consonância com a derradeira manifestação técnica, principalmente em relação à comprovada insuficiência financeira constatada, por considerar que mesmo considerando os argumentos trazidos (Anexo TC-38), diversas fontes de recursos vinculados permaneceram deficitárias sem correspondente cobertura financeira pelas fontes de recursos livres.

Com base na reanálise realizada e nos novos documentos apresentados, é fácil verificar que, em relação aos recursos provenientes de Convênios que não chegaram a ser recebidos pelos jurisdicionado (Anexo TC-38), no montante de R\$6.843.730,72 (seis milhões oitocentos e quarenta e três mil setecentos e trinta reais e setenta e dois centavos), este foi excluído do cálculo apuratório, chegando-se a seguinte conclusão:

Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos	
Total dos Recursos não Vinculados (a)	0,00
Total das Fontes Deficitárias (b)	3.284.514,95
Resultado (c) = (a - b)	- 3.284.514,95
Situação	Insuficiência financeira

Fonte: Análise Técnica

Os recursos com Disponibilidade Negativa podem ser demonstrados da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Identificação dos Recursos com Disponibilidade Negativa	Valor (em R\$)
(00.02.14.36) Transferência de Convênios da União	- 97.216,26
(00.01.11.30) Remuneração de Depósitos Bancários FUNDEB 40%	- 766,89
(00.06.05.48) Outras Transferências de Recursos Estaduais	- 34.099,27
(00.06.14.37) Transferência de Convênios do Estado	- 31.150,00
(00.06.14.36) Transferência de Convênios da União	- 874.304,91
(00.06.12.36) Transferência de Convênios da União	- 1.011.338,72
(00.03.12.36) Transferência de Convênios da União	- 75.750,00
(00.02.15.48) Outras Transferências do FNAS	- 1.121,65
(00.02.14.37) Transferência de Convênios do Estado	- 114.386,03
(00.02.13.00) Sem Destinação da Fonte de Recursos	- 276.949,54
(00.00.00.00) Sem Destinação da Fonte de Recursos	- 11.261,02
(00.02.11.43) Transf do FUNDEB 40%	- 160.185,72
(00.02.08.33) Transf ref ao Prog Nac de Alimentação Escolar - PNAE	- 57.953,00
(00.02.08.00) Sem Destinação da Fonte de Recursos	- 1.727,05
(00.02.07.49) Outras Transferências Financeiras do SUS	- 258.017,93
(00.02.07.16) Média Alta Complexidade - MAC	- 121.588,19
(00.02.07.14) Vigilância Sanitária	- 66.395,28
(00.01.02.00) Sem Destinação da Fonte de Recursos	- 741,23
(00.01.00.37) Transferência de Convênios do Estado	- 88.490,31
(00.01.07.00) Sem Destinação da Fonte de Recursos	- 182,54
(00.01.14.00) Sem Destinação da Fonte de Recursos	- 889,41

Fonte: Gestão Fiscal e Análise Técnica

Repisa-se assim que, após a reanálise, foi comprovado que diversas fontes de recursos permaneceram deficitárias sem correspondente cobertura financeira pelas fontes de recursos livres supra demonstradas, motivo pelo qual acompanho o posicionamento técnico e ministerial no sentido de permanecer a irregularidade no rol das impropriedades verificadas.

4.2. Cumprimento ao art. 21 da LRF (despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato).

A LRF coíbe a emissão de ato que provoque o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo (Art. 21, parágrafo único).

A seguir são apresentados os resultados dessa avaliação com objetivo de demonstrar o cumprimento da vedação ao aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Tabela nº 18 - Memória de Cálculo apuração da Despesa Total de Pessoal (DTP)

Período	Montante da Receita Corrente Líquida (RCL) (x)	Montante de Despesa com Pessoal (DP) (y)	Despesa com Pessoal em relação a RCL (z) = (y / z)
Primeiro Semestre de 2016 (a)	55.729.297,77	31.700.161,19	57%
Segundo Semestre de 2016 (b)	56.283.504,32	30.749.626,60	55%
Aumento (c) = (b - a)	554.206,55	-906.116,81	-2%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

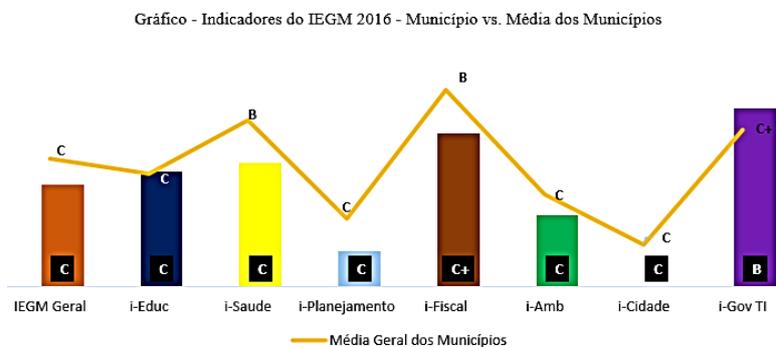
Conforme a tabela supra, observa-se que o Município atendeu as disposições do artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte (conforme decisão exarada no processo 1554/13-TCER), segundo o qual aplica-se a metodologia de apuração do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do chefe de Poder com a realização do confronto entre o percentual do limite da despesa com pessoal ocorrida no primeiro e o segundo semestre.

5. RESULTADOS DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM

Esta Corte de Contas, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016²⁵, aplicou nos municípios do Estado o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que tem como objetivo aperfeiçoar as ações governamentais por meio da medição da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação.

Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de resultado: “A” (altamente efetiva), “B+” (muito efetiva), “B” (efetiva), “C+” (em fase de adequação) e “C” (baixo nível de adequação).

Os gráficos a seguir apresentam os resultados gerais alcançados pelo Município nos sete indicadores.



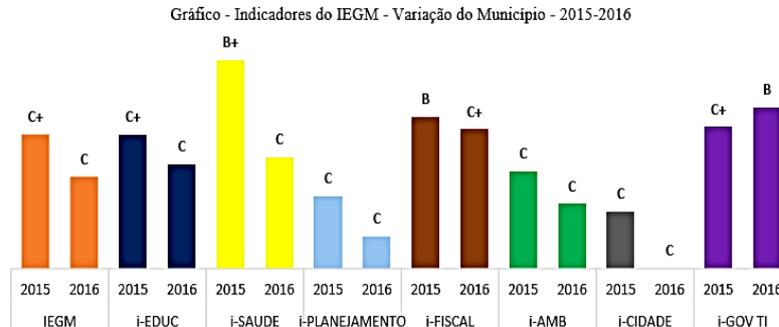
Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

A nota obtida pelo Município em 2016 foi C (baixo nível de adequação), dentro da média dos municípios rondonienses. Examinando-se a composição do índice, destaca-se positivamente o indicador do i-gov TI, e negativamente o indicador do i-Cidade, que obteve pontuação 0.

²⁵ Acordo celebrado entre o Instituto Rui Barbosa-IRB e os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, que criou a Rede Nacional de Indicadores (Rede Indicon), sendo que o Tribunal de Contas de Rondônia aderiu ainda no exercício pretérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 530243).

Houve um decréscimo do resultado geral do IEGM municipal em 2016, que saiu da faixa de pontuação “C+” (em fase de adequação) em 2015 para “C” (baixo nível de adequação), que pode ser atribuído, sobretudo, à queda dos indicadores do i-Educação, i-Saúde e i-Planejamento. Já a melhoria do indicador do i-Governança de TI foi suficiente para elevar a faixa de “C+” para “B” (gestão efetiva).

6. DOS CONTROLES

Na forma do Relatório Técnico, nessa seção, são descritas as falhas identificadas nas rotinas de controles internos da Administração Municipal para fornecer razoável segurança quanto à confiabilidade das demonstrações contábeis.

Dentre os controles preventivos inerentes às atividades de controle, destaca-se a formalização de procedimentos, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão.

O município deve, assim, elaborar normas e manuais com a descrição detalhada dos procedimentos, de forma a orientar seus servidores e empregados e uniformizar os procedimentos adotados na atividade de fechamento contábil, evitando falhas na execução e prejuízos com retrabalho.

Ademais, a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria, demandando uma atuação preventiva da Administração Municipal para implementação de controles adequados e efetivos à atividade de fechamento contábil.

6.1. Controle Interno - Balanço Geral do Município

A Constituição de 1988, por meio de seu artigo 74, incisos e parágrafos, instituiu o sistema de Controle Interno, com o fito de criar instrumento de controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, de forma a avaliar a gestão dos órgãos e entidades da administração pública e apoiar o controle externo.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (L.C.E. nº 154/1996), no artigo 9º, inciso III, e no artigo 47, inciso II, c/c o prescrito no Regimento Interno do TCE-RO, no artigo 15, inciso III, prevê que em sede de Processos de Tomada ou Prestação de Contas, integrarão tais peças o “relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas”.

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A análise técnica preliminar não se manifestou quanto à implementação e operacionalização do sistema de controle interno do Município.

Entretanto, em pesquisa no sistema PCe, constata-se o encaminhamento do Relatório de Auditoria com o parecer do dirigente do controle interno e do Poder Executivo (ID 449172), sob a responsabilidade da Senhora Alda Maria de Azevedo Januário Miranda, na qualidade de Controladora Geral, que emitiu Certificado de Auditoria, opinando pela Regularidade das Contas, referente ao exercício de 2016. Diante disso, houve cumprimento ao estabelecido na alínea “b” do inciso V do artigo 11 da Instrução Normativa nº 013/TCER-2004.

Registra-se, por oportuno, que o Corpo Técnico identificou falhas nas rotinas de controles internos da Administração Municipal, alegando alfin, que estas representam a principal causa dos achados de auditoria relativos às demonstrações contábeis. Assim, é medida que se impõe determinar ao atual gestor do município de Machadinho do Oeste, Senhor Eliomar Patrício, ou a quem vier substituí-lo para que institua, no prazo de 180 dias, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contento no mínimo os seguintes requisitos:

- (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal;
- (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil);
- (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis;
- (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais;
- (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis;
- (f) lista de verificação para o encerramento do exercício; e
- (g) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis.

6.2. Dos Controles Constituídos sobre a Execução Orçamentária

6.2.1. Deficiências sobre as rotinas de planejamento e execução do orçamento

De acordo com o Corpo Instrutivo, foram avaliadas as rotinas de controle interno constituídos pela Administração com a finalidade de garantir a conformidade da execução dos instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias. Após a realização dos procedimentos, foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias:

i. Ausência de manualização, de forma a proporcionar a padronização e o conhecimento das rotinas de trabalho pelos servidores envolvidos na elaboração, execução e monitoramento dos Projetos do PPA, LDO e LOA, fixando condições necessárias para execução dos procedimentos, produtos e serviços executados pela Administração, organizando as normas referentes aos sistemas e processos executados pela Administração, facilitando a sua aplicação pelos servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

em suas atividades cotidianas, no que tange aos instrumentos de planejamento, documentando os procedimentos de trabalho em mapas de processos, permitindo que o domínio tecnológico destes processos permaneça com o Município;

ii. Ausência de mecanismos formais de comunicações internas, principalmente no que diz respeito aos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento e gestão financeira. Esses mecanismos objetivam melhorar a comunicação entre os servidores, em especial, aqueles envolvidos nas atividades de planejamento e gestão financeira com a finalidade de garantir o equilíbrio na execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente;

iii. Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;

iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

v. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo tem como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

vi. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

vii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LOA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

viii. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 15% em ações e serviços públicos de saúde, conforme o disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012;

ix. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;

x. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212º da Constituição Federal;

xi. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão tem como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;

xii. Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais. Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64;

xiii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permite assegurar o cumprimento do Art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;

xiv. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Esses controles possibilitam a identificação, de forma tempestiva, das alterações do orçamento, tanto de forma quantitativa, quanto qualitativa;

xv. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; xvi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

xvii. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Diante do exposto, conclui-se que a Administração não detém controles internos, em relação ao nível de atividade, capazes de mitigar riscos na elaboração, execução e controle dos instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias, pois os controles internos têm abordagens *ad hoc* (aleatório), que tendem a ser aplicadas caso a caso.

Assim sendo, é medida que se impõe determinar ao atual gestor do Município de Machadinho do Oeste, Senhor Eliomar Patrício, ou a quem vier substituí-lo, para que institua no prazo de 180 dias, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos:

- (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal;
- (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias;
- (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA;
- (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos;
- (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e
- (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal

6.2.2. Deficiências atinentes à Administração Tributária

Consoante a Instrução Técnica a execução de políticas públicas ordinariamente é viabilizada pela execução orçamentária, ou seja, arrecadação de receitas e execução de despesas. Nesse contexto, foi aplicado questionário junto à Administração do município de Machadinho do Oeste para verificar se o mesmo está sendo eficiente na previsão e na efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional, nos termos estabelecidos pelo art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Após a realização dos procedimentos as principais deficiências identificadas atinentes à Administração Tributária foram:

a) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos: No que tange à capacitação dos servidores de carreira, é importante que os agentes públicos envolvidos na gestão da receita recebam treinamento, capacitação e qualificação permanentes, visto que a mudança na legislação tributária é constante. Desse modo, com o objetivo de verificar o lapso temporal da disponibilização dos cursos de capacitação aos servidores que atuam na Administração tributária, foi realizada validação do questionário junto aos fiscais de tributos, referente à questão 12. O resultado evidenciou que a Administração não dispõe de plano de capacitação dos servidores que executam as atividades da Administração tributária.

b) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN: Quanto à fiscalização do Imposto sobre Serviço de Sobre Qualquer Natureza – ISSQN, verificou-se, conforme PT 3.2 – Informações sobre a Fiscalização do ISSQN, que não há norma que preveja a existência de órgão, setor ou servidor responsável por apreciar as reclamações e recursos relativos ao ISS, setor específico responsável pela cobrança, assim como órgão, setor ou servidor responsável pela instrução das reclamações e recursos relativos ao ISSQN.

Em sede de defesa, quanto ao item “a” os responsabilizados reconheceram a ausência de planejamento de capacitação contínua para os servidores que exercem o cargo de fiscal de tributos, porém, aduziram que constantemente envia servidores para participar de treinamentos na área tributária, notadamente os treinamentos aplicados pelo Tribunal de Contas; e, com relação ao item “b” alegaram que o Código Tributário do Município tem previsões de cobrança e fiscalização do ISSQN, bem como conta uma Diretoria com função específica para o gerenciamento do referido tributo, conforme expressa definição na Lei Municipal nº 574/2002

O Corpo Instrutivo, ao analisar os argumentos apresentados, manifestou-se pela manutenção das inconformidades apontadas, uma vez que estas são corroboradas pelo pífio quociente do esforço tributário que é o quociente da Receita tributária pela Receita Arrecadada, em que o resultado apresentado pela Administração nos últimos 4 anos foi: 6,31% em 2016; 5,81% em 2015;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

5,11% em 2014; e 5,53% em 2013, evidenciando, assim, que a Administração Tributária não está devidamente estruturada para permitir seu potencial de arrecadação de todos os tributos de competência do Município. Por fim, tal posicionamento foi acompanhado Ministério Público de Contas.

Dessa forma, considerando que as deficiências identificadas representam risco à efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, requerendo da Administração a adoção de medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, tenho por acolher a manifestação técnica e ministerial no sentido de manter as inconformidades em tela.

Entretanto, as não conformidades referem-se as deficiências atinentes à Administração Tributária, cujas atividades são essenciais ao funcionamento do Município no exercício de 2016; considerando que tais pontos começaram a ser objeto de análise no curso do exercício de 2017, relevam-se as irregularidades, devendo as mesmas serem objetos de determinação ao atual gestor.

Assim, torna-se imperioso determinar ao atual gestor do Município de Machadinho do Oeste, Senhor Eliomar Patrício, ou a quem vier substituí-lo, para que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

- a) Estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;
- b) Promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;
- c) Promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;
- d) Dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;
- e) Dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;
- f) Realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;
- g) Adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;
- h) Criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

i) Adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

j) Criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e

k) Adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66.

7. Determinações nas Contas de Governo de 2015

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Executivo Municipal dos exercícios anteriores, este Tribunal formulou determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública.

Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, foram analisadas pelo Corpo Instrutivo as informações constantes das Contas de Governo do Chefe do Executivo Municipal (CGCEM) 2015, tendo ficado comprovado o atendimento das determinações e recomendações expedidas.

O posicionamento desta Corte de Contas sobre as Contas do Município de MACHADINHO DO OESTE, exercício de 2016, é suportado no argumento de que o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas tem o condão de apresentar uma apreciação geral e fundamentada na gestão orçamentária, patrimonial e financeira do exercício.

Neste sentido, convém ressaltar que a manifestação ora exarada, baseia-se nos trabalhos de auditoria financeira realizada pela Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal, sendo objeto de análise o Balanço Geral do Município evidenciado nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e a execução orçamentária.

Diante destas considerações, foi procedida à análise sobre as informações constantes dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF), dados computados nas peças contábeis exigidas pela Lei Federal nº. 4.320/64, além dos limites dos gastos com saúde, educação, pessoal, previdenciário, repasses ao Poder Legislativo Municipal.

Considerando que as contas apresentadas pelo Poder Executivo Municipal de MACHADINHO DO OESTE e as evidências obtidas na auditoria do BGM refletiram no cumprimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

da aplicação dos limites legais e constitucionais da Saúde (22,20%), Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (32,02%), FUNDEB (69,34%) e Repasse ao Legislativo (7%);

Considerando que, na Execução Orçamentária o município estimou uma receita na ordem de R\$62.205.634,82 (sessenta e dois milhões, duzentos e cinco mil, seiscentos e trinta e quatro reais e oitenta e dois centavos), fixando a despesa em igual valor, demonstrando equilíbrio orçamentário na previsão;

Considerando que, ao final do exercício as despesas empenhadas perfizeram a importância de R\$74.113.397,02 (setenta e quatro milhões cento e treze mil trezentos e noventa e sete reais e dois centavos), resultando em um Saldo de Dotação da ordem de R\$17.053.906,56 (dezesete milhões cinquenta e três mil novecentos e seis reais e cinquenta e seis centavos);

Considerando que, em 2016 a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (54,67%), encontrava-se acima do limite máximo (54%), em virtude da obrigação de cumprimento de Decisão Judicial prolatada nos Autos Judiciais nº 700083-20.2016.8.22.0019, tendo referida irregularidade sido mitigada;

Considerando que, em relação ao comando contido no Art. 42 da LRF, o exame dos restos a pagar à luz da regra de fim de mandato não foi adequadamente realizado, tendo a Equipe de Instrução se restringido a análise da “Relação de Empenhos por Fonte de Recursos”, cujo documento não se obtém informações necessárias para caracterizar a infringência, bem como não ficou clara a indicação por parte do Corpo Técnico da insuficiência financeira de cada fonte gerada nos 2 (dois) últimos quadrimestres da gestão, por não ter sido feita a data de corte para a devida apuração (Procedentes desta e. Corte: Processo n. 2099/2013/TCER; Processo n. 1505/2013/TCER; Processo n. 1244/2011/TCER e Processo n. 0115/10/TCER);

Em continuidade, considerando que não houve a adequação da situação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial e das demonstrações das variações patrimoniais e dos fluxos de caixa de 2016, não atendendo as Normas Brasileiras de Contabilidade Pública, Lei de contabilidade Pública (Lei Federal nº 4.320/64), Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), sendo que as falhas formais remanescentes agravaram as vertentes contas;

Considerando que, a Receita de Impostos e Taxas Municipais perfizeram no exercício de 2016, o montante de R\$4.306.534,77 (quatro milhões trezentos e seis mil quinhentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos), refletindo assim em um baixo percentual (4,49%) de contribuição das Receitas Próprias na participação das Receitas Realizadas, evidenciando a dependência do município quanto às transferências constitucionais e voluntárias do Estado e da União;

Considerando o baixo desempenho na arrecadação da Dívida Ativa (10,22%), em especial quando comparado ao desempenho do exercício de 2015 (13,55%);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Considerando o cancelamento de empenhos de forma indevida, no valor de R\$5.732.398,30 (cinco milhões setecentos e trinta e dois mil trezentos e noventa e oito reais e trinta centavos);

Considerando que, ao final do exercício de 2016 a Autarquia Previdenciária obteve um resultado financeiro superavitário na ordem de R\$4.733.184,27 (quatro milhões setecentos e trinta e três mil cento e oitenta e quatro reais e vinte e sete centavos); mas, apresentando um Passivo Atuarial de R\$21.860.679,99 (vinte e um milhões oitocentos e sessenta mil seiscentos e setenta e nove reais e noventa e nove centavos);

Considerando que, a meta de Resultado Nominal projetou uma redução do estoque da dívida fiscal líquida em R\$1.541.119,64 (um milhão quinhentos e quarenta e um mil cento e dezenove reais e sessenta e quatro centavos), entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85 (seis milhões cento e cinquenta e um mil setecentos e sessenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), deixando assim de atingir a meta fixada na LDO;

Considerando a insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto no art. 1º, §1º, da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

Considerando, por fim, o entendimento do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas com os quais convirjo, submete-se a excelsa deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:

I – Emitir Parecer Prévio pela Reprovação das contas do Município de Machadinho do Oeste, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, de responsabilidade do Senhor **Mario Alves Da Costa** – Prefeito Municipal, CPF nº 351.093.002-91, na forma e nos termos do Projeto de Parecer Prévio, que ora submeto à apreciação deste Plenário, consoante dispõe a Constituição Federal, no artigo 31, §§ 1º e 2º, e a Lei Complementar Estadual nº 154/1996, no artigo 1º, III, e no artigo 35, ressalvadas as Contas da Mesa da Câmara Municipal, dos Convênios e Contratos firmados pelo Executivo em 2016, os quais terão apreciações técnicas com análises detalhadas e julgamentos em separado, em virtude das seguintes irregularidades:

a) Inobservância ao art. 1º, §1º, da LRF, em virtude da insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras no valor de R\$3.284.514,95 (três milhões duzentos e oitenta e quatro mil quinhentos e quatorze reais e noventa e cinco centavos), em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

b) Descumprimento ao art. 41, I, II e III, art. 42 e 43, §1º da Lei nº 4.320/64, por realizar abertura de Créditos sem indicação da finalidade; exposição de justificativa; e, demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos;

c) Descumprimento aos artigos 11 e 58 da Lei Complementar 101/2000; artigos 37, XII, e 132 da CF/88; artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; Parágrafo único do artigo 1º da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Federal n. 9.492/97, em virtude da inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa;

d) Descumprimento ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, artigo 1º, §1º, da LC nº 101/2000 c/c art. 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64, em razão das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no valor de R\$5.732.398,30, por parte do Poder Executivo Municipal;

e) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil), em virtude da ocorrência de inconsistências das informações contábeis apresentadas pelo Poder Executivo Municipal (Achados de Auditoria A1 “a”, A1 “b”, A1 “c”, A1 “d”, A1 “e”, A1 “f”, A1 “g”, A1 “h” e A1 “i”);

f) Descumprimento aos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964 c/c Resolução CFC nº 1.137/08 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.), MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual, posto a ausência de evidenciação das Contas do Passivo Exigível junto ao Balanço Geral encerrado em 31/12/2016, em virtude da: a) não contabilização de obrigações com terceiros em razão da anulação dos empenhos de forma indevida no valor de R\$5.364.592,67; e, b) não reconhecimento contábil das obrigações decorrentes da realização de empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de dezembro/2016 (R\$8.992,23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29); e,

g) Descumprimento a Lei nº 1.426/2015 c/c art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, em virtude de que a meta de Resultado Nominal projetou uma redução do estoque da Dívida Fiscal Líquida em R\$1.541.119,64, entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85;

II – Determinar, ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, para que adote as seguintes providências:

a) independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, realize a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho, contrariando às disposições do art. 60 da Lei nº 4.320/64;

b) realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à informações dos Balanços que compõem a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBG TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro nas futuras Prestações de Contas;

c) instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; (e) fluxograma das atividades; e (f) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/00 e das demais normas de contabilidade do setor público;

d) estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos e receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

e) defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

f) institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino FUDNEB e Saúde; (e) procedimentos para abertura de créditos adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotina com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

g) que elabora plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

g.1) estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

g.2) promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

g.3) promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;

g.4) dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

g.5) dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;

g.6) realizar o recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;

g.7) adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

g.8) criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

g.9) adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

g.10) criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e do controle; e

g.11) adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução do CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66;

h) que determine à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

i) que adote providências com fito de conscientizar a sociedade local acerca da necessidade de atingimento da meta do IDEB, nos anos finais do Ensino Fundamental, com vistas a garantir políticas educacionais de qualidade;

III – Determinar, ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, para que:

Acórdão APL-TC 00068/19 referente ao processo 02047/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

a) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo nº 4150/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) adote medidas para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,20% da RCL, de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos municípios;

c) adote medidas tendentes a elevar o índice de desenvolvimento da educação básica, com o estabelecimento de metas para elevação da qualidade do ensino, a ser comprovado pelo crescimento do Ideb nos anos vindouros;

d) atente-se para o posicionamento da Corte de que o não cumprimento das contribuições previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, enseja, *per si*, a reprovação das contas anuais;

IV – Alertar ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste/RO, Senhor **Eliomar Patrício**, ou a quem vier a substituí-lo, que:

a) caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF; e,

b) acerca da possibilidade de Parecer Prévio desfavorável sobre o Balanço Geral e a Execução Orçamentária do Município nas futuras prestações de contas, caso não sejam implementadas as determinações com vistas a corrigir as distorções verificadas;

V – Determinar a Secretária Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF;

VI - Dar ciência da Decisão aos responsáveis, nos termos do art. 22 da LC n. 154/96 com redação dada pela LC n. 749/13, informando-lhes que o presente Voto, o Parecer Ministerial e Acórdão estarão disponíveis no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (www.tce.ro.gov.br);

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que, após adoção das medidas de praxe, **reproduza mídia digital dos autos para ser encaminhada à Câmara Municipal de Machadinho do Oeste/RO**, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão;



Proc.: 02047/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

É como voto.

Em 14 de Fevereiro de 2019



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
RELATOR