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

PROCESSO:	02023/17/TCE-RO [e] - Apensos (03800/15; 01824/16; 01825/16; 01943/16; 04826/16).
SUBCATEGORIA:	Prestação de Contas.
ASSUNTO:	Prestação de Contas – Exercício 2016.
JURISDICIONADO:	Prefeitura Municipal de Alto Paraíso.
INTERESSADO:	Município de Alto Paraíso.
RESPONSÁVEIS:	Helma Santana Amorim (CPF Nº 557.668.035-91) – Prefeita Municipal no Exercício de 2017. Marcos Aparecido Leghi (CPF N° 352.551.701-78) – Prefeito Municipal no Exercício de 2016. Edson Hippolito (CPF Nº 395.959.351-15) – Contador (CRC/RO - 004002/O). Jeniffer Priscila Zacharias (CPF Nº 809.576.092-72) – Controladora Geral.
RELATOR:	Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA)
SESSÃO:	10ª Sessão Plenária, de 21 de junho de 2018.
GRUPO:	I

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PODER EXECUTIVO. EXERCÍCIO DE 2016.ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR SEM BASE LEGAL. ABERTURA ILEGAL DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. SUBAVALIAÇÃO DO PASSIVO E SUPERAVALIAÇÃO DO ATIVO. PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. A Abertura de crédito adicional suplementar sem base legal, possui efeito potencial para ocasionar desequilíbrio na execução orçamentária, nos termos dos artigos 167, V e VI da Constituição Federal c/c artigos 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, e ainda ensejar atentado contra a Lei Orçamentária conforme o artigo 85, VI, da Constituição Federal;

2. A Subavaliação ou superavaliação dos ativos e/ou dos passivos distorce os demonstrativos contábeis da prestação de contas, comprometendo o entendimento e tomada de decisão da governança municipal, dos órgãos de controle, bem como dos demais usuários das informações contábeis, nos termos dos artigos 39, 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c MCASP-6ª edição e NBC TSP Estrutura Conceitual.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do exercício de 2016, do Município de Alto Paraíso/RO, de responsabilidade do Senhor Marcos Aparecido Leghi**,** 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-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA), por unanimidade de votos, em:

I - Emitir Parecer Prévio pela Reprovação das contas do Município de Alto Paraíso, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, de responsabilidade do Senhor **Marcos Aparecido Leghi** – Prefeito Municipal, CPF nº 352.551.701-78, na forma e nos termos do Projeto de Parecer Prévio, que ora submete-se 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:

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR MARCOS APARECIDO LEGHI – PREFEITO MUNICIPAL, EM CONJUNTO COM O SENHOR EDSON HIPPOLITO – CONTADOR E A SENHORA JENIFFER PRISCILA ZACHARIAS, CONTROLADORA.

a) Infringência aos artigos 85, 87 e 89 da Lei Federal 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 Técnico), pela divergência no valor de R$9.086.503,61 entre o saldo do Ativo Total de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64 (R$34.216.711,51) e o valor demonstrado no Ativo Total de acordo com o MCASP (R$43.303.215,12;

b) Infringência 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); MCASP 6º Edição; NBC TSP Estrutura Conceitual, pela realização de procedimentos de avaliação junto as disponibilidades financeiras da entidade, constatou-se que o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa encontra-se superavaliado no montante de R$301.673,46 (trezentos e um mil, seiscentos e setenta e três reais e quarenta e seis centavos), em razão das seguintes ocorrências:

b.1) Divergência entre o saldo bancário informado pelo banco e o saldo contabilizado;

b.2) Ausência de reconhecimento contábil de contas informadas pelas Instituições Financeiras.

c) Infringência aos artigos 39, 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 139 e seguintes da CTN bem como com o MCASP 6º Edição e NBC TSP Estrutura Conceitual, pela avaliação realizada no Resumo da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária do Município, verificando que no mínimo o valor de R$769.423,12 (setecentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e três reais e doze centavos) inscritos em Dívida Ativa registrados no BGM não é realizável, demonstrando que os valores registrados em Dívida Ativa estão superavaliados em virtude da inexistência, ou existência em valor insuficiente, de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa;

d) Infringência 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 6º Edição; NBC TSP Estrutura Conceitual, pela subavaliação das obrigações de curto e longo prazo oriundos de precatórios em R$439.436,24 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e seis reais e vinte e quatro centavos), tendo em vista que a dívida informada pelo TJRO decorrente de precatório em regime especial é de R$689.944,51 (seiscentos e oitenta e nove mil, novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e um centavos) enquanto o valor registrado na contabilidade é de R$250.508,27 (duzentos e cinquenta mil, quinhentos e oito reais e vinte e sete centavos);

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR MARCOS APARECIDO LEGHI – PREFEITO MUNICIPAL, EM CONJUNTO COM A SENHORA JENIFFER PRISCILA ZACHARIAS, CONTROLADORA.

e) Infringência ao artigo 167, V e VI da Constituição Federal c/c arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 e Jurisprudência TCERO-Decisão nº 232/2011-Pleno (Processo nº 1133/2011), pelas seguintes situações encontradas:

> e.1) ausência de documentos de suporte que comprovem a autorização legal, referente aos Decretos nº 1632/16 e 1635/16;
>
> e.2) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, referente aos Decretos nº 1632/16; 1635/16; 1633/16; 1634/16; 1649/16; 1651/16; 1659/16; 1718/16; 1738/16; 1814/16; 1845/16; 1900/16; 1714/16; 1755/16; 1756/16; 1753/16; 1754/16; 1791/16 e 1901/16;
>
> e.3) As alterações do orçamento inicial por meio dos créditos adicionais somam o valor de R$ 10.439.644,89 (dez milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e oitenta e nove centavos), o equivalente a 32,09% do orçamento inicial (R$ 32.527.373,00), contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias (**Reincidente)**;
>
> e.4) A Lei Municipal nº 1.220/15 (LOA), autorizou, previamente, o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 18% (R$5.854.927,14) do total do orçamento inicial (R$32.527.373,00), diretamente por meio de decreto do executivo. Entretanto, verificou-se que foram abertos com fundamentos na LOA o valor de R$7.537.976,61 (sete milhões, quinhentos e trinta e sete mil, novecentos e setenta e seis reais e sessenta e um centavos), equivalente a 23,17% da dotação inicial, perfazendo um valor R$1.683.049,47 (um milhão, seiscentos e oitenta e três mil, quarenta e nove reais e quarenta e sete centavos) de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização orçamentária.

f) Infringência aos artigos 11 e 58 da Lei Complementar 101/2000, artigos 37, XII, e 132 da CF/88 c/c artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; e Parágrafo único do art. 1º da Lei

Federal n. 9.492/97, em razão das seguintes deficiências nos procedimentos de cobrança da dívida ativa:

> f.1) Inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa;
>
> f.2) Ausência de procedimentos para inclusão do nome do devedor em cadastros de órgãos de proteção ao crédito.

g) Infringência aos art. 4º, § 1º, 9º e 53, III, LRF, pela meta definida prevê a redução da dívida fiscal líquida na ordem de R$175.107,50 (cento e setenta e cinco mil, cento e sete reais e cinquenta centavos), entretanto, o resultado apurado foi uma redução de R$161.427,78 (cento e sessenta e um mil, quatrocentos e vinte e sete reais e setenta e oito centavos), o equivalente a 7,81% abaixo da meta fixada;

h) Infringência ao parágrafo 1º do artigo 16 e caput do artigo 18 da Lei Complementar nº 154/96, em razão do não atendimento das seguintes determinações/recomendações:

> h.1) Item V da Decisão n. 419/16 (Processo nº 1852/16) – Determinar ao Órgão de Controle Interno 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, nos termos do art. 51 da Constituição Estadual c/c o art. 9º, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, devendo reportar a este Tribunal ao constatar quaisquer irregularidades, sob pena de responsabilização solidária, sem prejuízo da aplicação de sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte;
>
> h.2) Item II, alínea "a" da Decisão n. 210/15 (Processo nº 1440/15) para que o Poder Executivo observe os princípios legais e constitucionais para o planejamento dos gastos públicos, tendo em vista que as excessivas alterações orçamentárias configuram falta de planejamento;
>
> h.3) Item II, alínea "c" da Decisão n. 210/15 (Processo nº 1440/15) para que o Poder executivo adote medidas com vistas a possibilitar o encaminhamento dos documentos estabelecidos por meio das Instruções Normativas n. 13/2004, 19/2006 e 22/2007/TCE-RO dentro dos prazos estabelecidos, evitando com isso a ocorrência de envio intempestivo do RREO 4º Bimestre.

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR MARCOS APARECIDO LEGHI – PREFEITO MUNICIPAL

i) Infringência art. 8º c/c Anexo B da Instrução Normativa nº 39/2013/TCERO, pelo atraso na remessa do RREO do 4º bimestre de 2016;

II – Considerar que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Alto Paraíso/RO, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Marcos Aparecido Leghi – Prefeito Municipal, CPF nº 352.551.701-78, **não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal nº 101/2000**;

III – Ratificar os Termos de Alertas de Responsabilidade Fiscal nº 113/2016 e 30/2017 ao gestor do Município de Alto Paraíso/RO, Senhor Marcos Aparecido Leghi – Prefeito Municipal, CPF nº 352.551.701-78, na forma do artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o gasto com pessoal do Poder Executivo de Alto Paraíso - consistiu em 54,77% no 1º semestre e 54,62% no 2º semestre de 2016 ultrapassando o Limite de Despesa com Pessoal (54%), incorrendo, portanto, nas proibições previstas no artigo 22 da LRF, adotando as determinações do artigo 23 da mesma Lei;

IV – Determinar, a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que no **prazo de 180 dias,** 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 contabilidade 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 e art. 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal

V – Determinar à atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que **apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 180 dias**, 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

g) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis.

VI – Determinar à atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que **apresente a esta Corte de Contas, 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 com base legal, 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

VII – Determinar à atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, 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;

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 n° 345 e em consonância com a Lei Federal n° 5.194/66.

VIII – Determinar à atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que observe as metas de resultados primário e nominal, adotando medidas de contingenciamento de despesas acaso se verifique a impossibilidade de seu cumprimento, nos termos do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal;

IX – **Determinar** à atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que observe o limite estabelecido no artigo 20, III, da LRF, para os gastos com pessoal, observando ainda o prazo estabelecido no artigo 23 do mesmo regramento para a recondução integral da despesa ao limite, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017;

X – Determinar ao responsável pela Contabilidade do Município de Alto Paraíso/RO, para que agregue os saldos de contas e/ou de grupos de contas de mesma natureza das entidades controladas às demonstrações do Município, bem como incorporar os passivos de precatórios de longo prazo no Balanço Patrimonial, no grupo "Passivo Não Circulante" reconhecidos como provisões;

XI – Determinar ao responsável pelo Órgão de Controle Interno 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, nos termos do art. 51 da Constituição Estadual c/c o art. 9º, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, devendo reportar a este Tribunal ao constatar quaisquer irregularidades, sob pena de responsabilização solidária, sem prejuízo da aplicação de sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte;

XII– Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo para que a Comissão de Contas Municipais Anuais, adote as seguintes medidas:

a) inclua no relatório técnico preliminar o detalhamento necessário para correta caracterização da infringência ao art. 42 da LRF, possibilitando a ampla defesa e o contraditório;

b) nos casos de extrapolação das despesas com pessoal, considere em sua análise a trajetória do retorno ao limite legal das despesas com pessoal, conforme as disposições do art. 23 da LRF;

XIII – Determinar à Secretária Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que na instrução/análise das contas do Município de Alto Paraíso, relativa ao exercício de 2018, verifique especificamente o cumprimento dos itens IV, V, VI, VII, VIII, IX e X desta decisão;

XIV – **Alertar** a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, 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;

XV – Dar ciência deste Acórdão aos responsáveis – com a Publicação no Diário Oficial eletrônico desta Corte - D.O.e-TCE/RO, 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);

XVI – Determinar ao Departamento do Pleno que, após adoção das medidas de praxe, **reproduza mídia digital dos autos para ser encaminhada à Câmara Municipal de Alto Paraíso** 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, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro PAULO CURI NETO) e FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (Relator em substituição regimental ao Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA); o Conselheiro Presidente em exercício VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; e a Procuradora-Geral de Ministério Público de Contas, YVONETE FONTINELLE DE MELO**.**

Porto Velho, quinta-feira, 21 de junho de 2018.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA
Conselheiro-Substituto Relator

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Presidente
em exercício

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

PROCESSO:	02023/17/TCE-RO [e] - Apensos (03800/15; 01824/16; 01825/16; 01943/16; 04826/16).
SUBCATEGORIA:	Prestação de Contas.
ASSUNTO:	Prestação de Contas – Exercício 2016.
JURISDICIONADO:	Prefeitura Municipal de Alto Paraíso.
INTERESSADO:	Município de Alto Paraíso.
RESPONSÁVEIS:	Helma Santana Amorim (CPF Nº 557.668.035-91) – Prefeita Municipal no Exercício de 2017. Marcos Aparecido Leghi (CPF N° 352.551.701-78) – Prefeito Municipal no Exercício de 2016. Edson Hippolito (CPF Nº 395.959.351-15) – Contador (CRC/RO - 004002/O). Jeniffer Priscila Zacharias (CPF Nº 809.576.092-72) – Controladora Geral.
ADVOGADOS:	Sem advogado.
RELATOR:	Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA)
SESSÃO:	10ª Sessão Plenária, de 21 de junho de 2018.
GRUPO:	I

Examinam-se na presente data, os autos da Prestação de Contas do exercício de 2016, do Município de ALTO PARAÍSO/RO, de responsabilidade do Senhor MARCOS APARECIDO LEGHI**,** na qualidade de Prefeito Municipal e outros.

As presentes contas foram recepcionadas intempestivamente por esta e. Corte em 29.05.2017 (ID 448512), 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 137/2017[1].

Da análise preliminar procedida pelo Corpo Instrutivo[2] 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, A15, A16, A17, A18 e A19).

[1] Portaria de nomeação – Equipe de trabalho (ID 485156).
[2] Relatório de Auditoria (ID 485161).

Definidas as Responsabilidades[3] dos Senhores Marcos Aparecido Leghi (Prefeito Municipal no exercício de 2016), e Edson Hippolito (Contador), e da Senhora Jeniffer Priscila Zacharias (Controladora Geral), foram determinadas suas Audiências[4].

No dia 28 de setembro de 2017, foram interpostas solicitações, pelos responsabilizados, de dilação de prazo para atendimento aos Mandados de Audiência, sob a justificativa de que aquele Município se encontrava com acúmulo de trabalho para realização de diversas atividades.

Em resposta à solicitação contida nos documentos protocolizados nesta Corte sob os nºs 12458/17 e 12459/17 (ID´s 503941 e 503942), esta relatoria por meio do Despacho nº 0402/17/GCVCS, indeferiu a prorrogação do prazo, tendo em vista que a necessidade do cumprimento dos prazos constitucionais exige medidas céleres de atuação.

Assim, em atendimento aos chamamentos, os responsabilizados manifestaram-se nos autos, trazendo suas razões e justificativas, bem como documentos comprobatórios (Doc. nºs 12457/17 de forma tempestiva e 13151/17, 13211/17 intempestivamente[5]) com vistas ao saneamento das impropriedades.

Em virtude da apresentação de defesa, o Corpo Instrutivo promoveu a devida análise, emitindo derradeiro Relatório Técnico (ID 516778), cujo teor conclusivo transcreve-se, *in verbis*:

> **4. CONCLUSÃO**
>
> Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados sobre os achados constantes na instrução preliminar (ID nº 485161) e DDR nº 18/2017-GCVCS (ID nº 488149), conclui-se pela descaracterização das situações encontradas nos achados A1, A2, A7 (“d”), A8 (“b”), A9 (“f” e “g”), A16 e A18, e pela **manutenção dos achados A3, A4, A5, A6, A7 (“a”, “b” e “c”), A8 (“a” e “c”), A9 (“a”, “b”, “c”, “d”, “e”), A10, A11, A12, A13, A14, A15, A17 e A19.**
>
> Quanto à análise relativa ao item III da Decisão Monocrática – DDR nº 18/2017-GCVCS (ID nº 488149, pág. 312) não foram prestados esclarecimentos capazes de descaracterizar os apontamentos, conforme consignado no item 3 deste relatório.
>
> (Grifamos)

Ao final, o Corpo Instrutivo[6] opina que as contas do Poder Executivo Municipal de Alto Paraíso/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.

Regimentalmente os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer nº 0022/2018-GPGMPC (ID 557989), da lavra do eminente Procuradora-

[3] DDR nº 0018/2017-GCVCS (ID 488149).
[4] Mandados de Audiências nºs 393, 394 e 395/2017/DP-SPJ (ID’s 494606, 494607 e 494608).
[5] Senhores Marcos Aparecido Leghi, Edson Hippolito e Jenifer Priscila Zacharias – Certidão Técnica (ID 506103).
[6] Parecer Técnico (ID 516779).

Geral de Contas, Yvonete Fontinelle de Melo, opinou que seja emitido **Parecer Prévio pela Não Aprovação** das Contas Anuais do Município de ALTO PARAÍSO, 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.

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 ALTO PARAÍSO, relativos ao exercício de 2016.

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 as seguintes não conformidades:

a) 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);

b) 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);

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

d) 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);

e) 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).

Diante do exposto, conclui-se na mesma senda do Corpo Instrutivo e *Parquet* de Contas, 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 Alto Paraíso, Senhora Helma Santana Amorim, ou a quem vier substituí-lo, para que institua, no prazo

de 180 dias contados da notificação, 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 e art. 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.2.1. Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei nº 1.220, de 18 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$32.527.373,00 (trinta e dois milhões, quinhentos e vinte e sete mil, trezentos e setenta e três reais) 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 00214/15 (Processo nº 03800/2015).

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$36.606.117,34 (trinta e seis milhões, seiscentos e seis mil, cento e dezessete reais e trinta e quatro centavos), o equivalente a um acréscimo de 12,54% sobre o orçamento inicial. A tabela abaixo detalha as alterações ocorridas no período:

Tabela nº 01 – Alterações do Orçamento Inicial

Alteração do Orçamento	Valor	%
Dotação Inicial	**32.527.373,00**	**100,00%**
(+) Créditos Suplementares	14.298.559,23	43,96%
(+) Créditos Especiais	219.830,00	0,68%
(+) Créditos Extraordinários	0,00	0,00%
(-) Anulações de Créditos	10.439.644,89	-32,10%
= Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)	**36.606.117,34**	**112,54%**
(-) Despesa Empenhada	34.262.575,62	105,33%
= Recursos não utilizados	**2.343.541,72**	**7,20%**

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$32.527.373,00 (trinta e dois milhões, quinhentos e vinte e sete mil, trezentos e setenta e três reais), tendo ocorrido a incidência de Créditos Adicionais (Suplementares e Especiais) de R$14.518.389,23 (quatorze milhões, quinhentos e dezoito mil, trezentos e oitenta e nove reais e vinte e três centavos) e Anulações no montante de R$10.439.644,89 (dez milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e oitenta e nove centavos), resultando em uma Despesa Autorizada Final no importe de R$36.606.117,34 (trinta e seis milhões, seiscentos e seis mil, cento e dezessete reais e trinta e quatro centavos).

As despesas empenhadas perfizeram ao final do exercício a importância de R$34.262.575,62, resultando assim em um Saldo de Dotação de R$2.343.541,72 (dois milhões, trezentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e um reais e setenta e dois 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) ausência de documentos de suporte que comprovem a autorização legal (art. 42 da Lei nº 4.320/64), referente aos Decretos nº 1632/16 e 1635/16; (Achado de Auditoria A12).

b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64), referente aos Decretos nº 1632/16; 1635/16; 1633/16; 1634/16; 1649/16; 1651/16; 1659/16; 1718/16; 1738/16; 1814/16; 1845/16; 1900/16; 1714/16; 1755/16; 1756/16; 1753/16; 1754/16; 1791/16 e 1901/16; (Achado de Auditoria A12).

c) As alterações do orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais somam o valor de R$ 10.439.644,89 (dez milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e oitenta e nove centavos), o equivalente a 32,09% do orçamento inicial (R$ 32.527.373,00), contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias (Achado de Auditoria A10)

d) A Lei Municipal nº 1.220/15 (LOA), autorizou, previamente, o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 18% (R$5.854.927,14) do total do orçamento inicial (R$32.527.373,00), diretamente por meio de decreto do executivo. Entretanto, verificou-se que foram abertos com fundamentos na LOA o valor de R$7.537.976,61 (sete milhões, quinhentos e trinta e sete mil, novecentos e setenta e seis reais e sessenta e um centavos), equivalente a

23,17% da dotação inicial, perfazendo um valor R$1.683.049,47 (um milhão, seiscentos e oitenta e três mil, quarenta e nove reais e quarenta e sete centavos) de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização orçamentária (Achado de Auditoria A11).

Instados a apresentar defesa os responsáveis alegaram que à ausência de documento de suporte que comprovem a autorização legal, referente aos Decretos nº 1632/16 e 1635/16 ocorreu em virtude de um erro na digitação do número da Lei.

No que diz respeito à ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, aduziram que as rotinas e metodologias utilizadas para a abertura de créditos adicionais são as definidas pela Lei Federal nº 4.320/64 e que o controle das alterações de forma quantitativa e qualitativa são realizados no Anexo TC 18 por meio de nota explicativa.

Quanto à alteração do orçamento superior ao limite autorizado, os responsabilizados reconheceram que o total da despesa alterada por anulação ultrapassou o limite razoável recomendado pela Corte de Contas, entretanto, esclarece que as alterações orçamentárias foram realizadas por lei específica para atender demandas não previstas no orçamento.

O Corpo Técnico deixou de acolher os argumentos por entender que as exposições de justificativas para abertura dos créditos não foram apresentadas quando solicitadas, bem como as alegações trazidas não foram suficientes para descaracterizaram o achado de auditoria, tendo sido tal entendimento acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Quanto aos itens “a” e “b”, em que pese as argumentações trazidas aos autos pelos defendentes, observa-se nas fls. 483/484 dos documentos anexados (protocolo 13211/17), que não foram acostados documentação suficiente para esclarecer os apontamentos, não sendo apresentadas as exposições de justificativas, tampouco a comprovação da autorização legal para abertura dos créditos orçamentários.

Com relação ao item “c”, em análise ao caderno processual, constata-se que a Lei Municipal nº 1220 de 18.12.15 (LOA 2016) fixou a despesa em R$32.527.373,00 (trinta e dois milhões, quinhentos e vinte e sete mil, trezentos e setenta e três reais) e autorizou o Poder Executivo de Alto Paraíso a abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 18% do Orçamento da Despesa, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64.

Ocorre que, a abertura dos créditos adicionais suplementares foi de R$10.439.644,89 (dez milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e oitenta e nove centavos) que correspondeu a 32,09% da despesa fixada na LOA (R$32.527.373,00), estando 14,09% acima do valor limite (R$5.854.927,14), evidenciando a ocorrência de expressivas alterações orçamentárias, demonstrando-se um planejamento claudicante por parte dos setores competentes do Poder Executivo Municipal.

Ademais, o percentual de 32,09% para modificar o orçamento contraria a jurisprudência desta Corte, que considera como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit orçamentário.

Relativamente ao item “d”, verifica-se que a Lei Municipal nº 1.220/15 (LOA), delegou, previamente, ao Poder Executivo a faculdade de abrir crédito adicional suplementar até o valor correspondente a 18% (R$5.854.927,14) do total do orçamento inicial (R$32.527.373,00),

diretamente por meio de Decreto do Executivo. No entanto, foram abertos com fundamentos na LOA o montante de R$7.537.976,61[7] (sete milhões, quinhentos e trinta e sete mil, novecentos e setenta e seis reais e sessenta e um centavos), equivalente a 23,17% da dotação inicial, comprovando que foram abertos créditos orçamentários suplementares no exercício, sem base legal.

Vale enfatizar, que superado o percentual de 18%, há o Poder Executivo solicitar autorização específica para o Legislativo, de forma que não caracterize atentado contra a Lei Orçamentária, conforme define o artigo 85, VI da Constituição Federal.

Registre-se ainda, que o Poder Executivo é recorrente em efetuar alterações orçamentárias no orçamento anual.

Assim, considerando o exposto, coaduna-se com o posicionamento externado pela Equipe Técnica e *Parquet* de Contas no sentido de manter a impropriedade em sua inteireza.

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 evidenciado a seguir:

Tabela nº 02 – Resultado Orçamentário (2012 a 2016).

Discriminação	2012	2013	2014	2015	2016
1. Receitas Correntes Arrecadadas	29.329.849,53	27.955.932,79	29.589.691,27	30.545.299,33	33.320.228,60
2. Despesas Correntes	27.152.870,21	26.279.807,72	28.694.079,89	29.272.137,56	31.959.934,11
3. Superávit ou Déficit Corrente (1-2)	2.176.979,32	1.676.125,07	895.611,38	1.273.161,77	1.360.294,49
4. Receitas de Capital Arrecadadas	5.148.185,38	3.756.403,57	1.576.126,09	2.399.874,66	1.794.906,42
5. Despesas de Capital	7.650.046,11	3.256.690,64	4.063.573,82	1.875.485,92	2.302.641,51
6. Superávit ou Déficit de Capital (4-5)	-2.501.860,73	499.712,93	-2.487.447,73	524.388,74	-507.735,09
7. Total de Receitas Arrecadadas (1+4)	34.478.034,91	31.712.336,36	31.165.817,36	32.945.173,99	35.115.135,02
8. Total de Despesas Empenhadas (2+5)	34.802.916,32	29.536.498,36	32.757.653,71	31.147.623,48	34.262.575,62
9. Resultado Orçamentário (7-8)	**-324.881,41**	**2.175.838,00**	**-1.591.836,35**	**1.797.550,51**	**852.559,40**

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

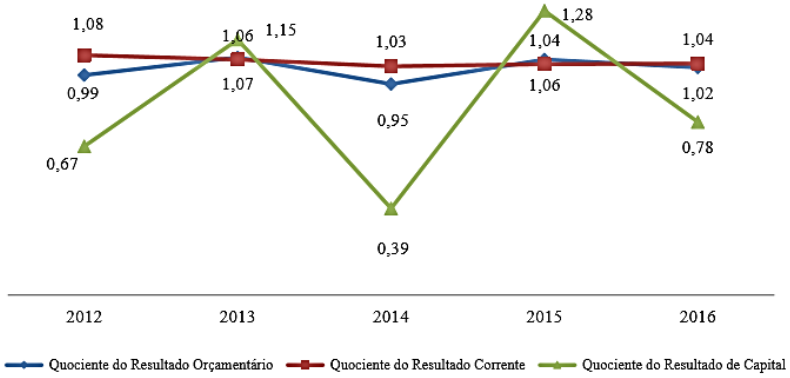
Extrai-se do demonstrativo que o Município de Alto Paraíso apresentou a composição do resultado orçamentário superavitário apurado, em que o déficit do orçamento de capital (R$507.735,09) é suportado pelo superávit do orçamento corrente no montante de R$1.360.294,49 (sete milhões, setecentos e noventa mil, trezentos e cinquenta e nove reais e sete centavos), indicando uma situação positiva de R$852.559,40 (oitocentos e cinquenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e quarenta centavos), visto que, os recursos correntes 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:

[7] Anexo TC-18 - Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias (ID 448521).

Gráfico - Evolução do quociente do Resultado Orçamentário



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

Destaca-se, que dos últimos cinco anos, somente em três exercícios os resultados dos superávits correntes foram o suficiente 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:

Tabela nº 03 – Comparativo da Despesa Orçamentária Fixada e a Realizada

Despesas Orçamentárias	Dotação Atualizada (a)	Empenhada (b)	% (b/a)
Despesas Correntes	**33.533.956,27**	**31.959.934,11**	**95,31**
Pessoal e Encargos Sociais	23.198.755,07	22.800.664	98,28
Juros e Encargos da Dívida	254.495,80	254.495,44	100,00
Outras Despesas Correntes	10.080.705,40	8.904.774,81	88,33
Despesas de Capital	**3.072.161,07**	**2.302.641,51**	**74,95**
Investimentos	2.610.627,27	1.841.108	70,52
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	461.533,80	461.533,80	100,00
TOTAL	**36.606.117,34**	**34.262.575,62**	**93,60**

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 93,60% (R$34.262.575,62) da despesa autorizada (R$36.606.117,34).

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 04 - Composição da receita tributária (2013 a 2016)

Receita	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Receita de Impostos	1.396.706,10	4,40	1.292.203,92	4,15	1.302.747,71	3,95	1.334.749,11	3,80
IPTU	114.765,33	0,00	118.901,56	0,38	152.548,04	0,46	160.555,72	0,46
IRRF	376.710,79	1,19	460.928,11	1,48	500.718,71	1,52	503.779,67	1,43
ISSQN	867.894,67	2,74	662.067,93	2,12	602.141,26	1,83	619.383,58	1,76
ITBI	37.335,31	0,12	50.306,32	0,16	47.339,70	0,14	51.030,14	0,15
Taxas	217.443,28	0,69	223.109,04	0,72	216.863,64	0,66	242.362,32	0,69
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Receita Tributária	**1.614.149,38**	**5,09**	**1.515.312,96**	**4,86**	**1.519.611,35**	**4,61**	**1.577.111,43**	**4,49**
Total de Receita Arrecadada	**31.712.336,36**	**100,00**	**31.165.817,36**	**100,00**	**32.945.173,99**	**100,00**	**35.115.135,02**	**100,00**

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

A Receita de Impostos e Taxas Municipais perfizeram no exercício de 2016, o montante de R$1.577.111,43 (um milhão, quinhentos e setenta e sete mil, cento e onze reais e quarenta e três centavos), representando, portanto, 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.

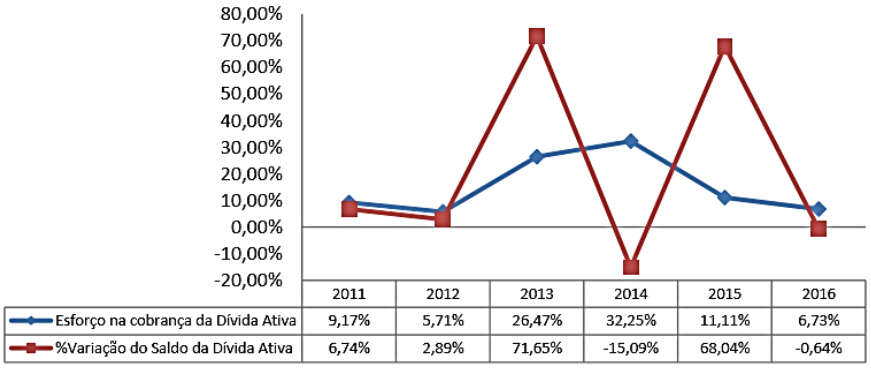
Na análise horizontal, verifica-se que ao longo do período a arrecadação da receita tributária apresenta um acréscimo em valores correntes de R$57.500,08 (cinquenta e sete mil e quinhentos reais e oito centavos) em comparação com o exercício anterior (2015).

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)



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Esforço na cobrança da Dívida Ativa	9,17%	5,71%	26,47%	32,25%	11,11%	6,73%
%Variação do Saldo da Dívida Ativa	6,74%	2,89%	71,65%	-15,09%	68,04%	-0,64%

Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

Do gráfico ora apresentado, extrai-se o baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa (6,73%), em especial, quando comparado ao desempenho do exercício de 2015 (11,11%).

Salienta-se, por oportuno, que dos procedimentos realizados sobre a gestão da dívida ativa, foram identificadas as seguintes deficiências nos procedimentos de cobrança: (Achado de Auditoria A8)

a) Inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa.

b) Ausência de procedimentos para inclusão do nome do devedor em cadastros de órgãos de proteção ao crédito.

Relativamente ao apontamento apresentado pelo Corpo Instrutivo, os responsáveis ofertaram defesa (ID-511964, pág. 193 e ID nº 511969, pág. 436), no sentindo de que, de fato o Município não possui regulamentação estabelecendo rotinas uniformes de procedimentos para cobrança administrativa da dívida ativa e tampouco para inclusão do nome do devedor em cadastros de órgãos de proteção ao crédito.

O Corpo Instrutivo, ao analisar os argumentos ofertados, manifestou-se contrário a acolhimento, por entender que o reconhecimento por si só, reitera os apontamentos, no que foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Observa-se do gráfico acima, que o esforço na cobrança da Dívida Ativa no exercício em examine foi inexpressivo, o que vem a revalidar a análise efetuada pelo Corpo Especializado pela não adoção de medidas para instituição da cobrança administrativa da Dívida Ativa, não havendo estímulo para aumentar a arrecadação dos respectivos créditos.

Dito isso, tem-se que os argumentos apresentados em sede de defesa, não elidiram os apontamentos apresentados por esta e. Corte de Contas, motivo pelo qual me acompanho o posicionamento técnico e ministerial na manutenção do Achado de Auditoria (A8).

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 448515), verifica-se que o saldo disponível consolidado em 31/12/2016 apresenta a importância de R$6.239.813,53 (seis milhões, duzentos e trinta e nove mil, oitocentos e treze reais e cinquenta e três centavos), conciliando com o respectivo registro do Balanço Patrimonial (ID 448516).

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 1,55% dos recursos empenhados (R$34.262.575,62), evidenciando uma boa execução orçamentária. 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$531.100,27).

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$1.084.895,18 (um milhão, oitenta e quatro mil, oitocentos e noventa e cinco reais e dezoito centavos), em virtude das seguintes ocorrências: (Achado de Auditoria A14).

a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos (Empenho nº 470/16; 471/16; 488/16; 483/16; 945/16; 942/16; 968/16; 969/16 e 937/16).

b) Anulação de empenhos cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato (Empenho nº 470/16; 471/16; 488/16; 483/16; 945/16; 942/16; 968/16; 969/16 e 937/16).

Relativamente aos apontamentos os responsáveis trouxeram justificativas (ID 511964, pág. 193 e ID 511969, pág. 487) no sentido de que *[...] os referidos empenhos foram anulados em solicitação do secretário Municipal de Educação, Sr. José Cristóvão Camilo, o qual determinou que os processos administrativos que tivessem despesas não realizadas (liquidadas), deveriam ser cancelados. Dessa forma, mesmo sem justificativa, verificamos que as Despesas não estavam liquidadas e a efetiva realização do serviço não estava comprovada, de forma que os serviços deveriam e ou ser executados no ano seguinte ou não executados caso o contrato fosse extinto*.

Argumentam ainda que, em obediência ao princípio constitucional da anualidade orçamentária, para as despesas de caráter continuado, não são afetadas, visto que os empenhos são para as despesas anuais, enquanto os contratos têm vigência plurianual, não constituindo cancelamento ou rescisão contratual.

O Corpo Técnico, ao analisar os argumentos de defesa apresentados pelos responsabilizados, posicionou-se contrário à elisão dos apontamentos por entender que ocorreram falhas no cancelamento de empenhos, em face da ausência de justificativa para anulação dos empenhos, no que foi acompanhado pelo *Parquet* de Contas.

De início, tem-se que na Administração Pública nenhuma despesa se realiza sem o prévio empenho, conforme determina o artigo 60 e parágrafos da Lei Federal nº 4.320/64, cujo objetivo é garantir a vinculação do crédito orçamentário empenhado ao contrato ou ao convênio a ser executado.

Tem-se que o simples ato de empenhar não significa que se está criando uma obrigação de pagamento ou uma obrigação financeira para o ente, significa que é um ato inicial e formal para a concretização do objeto contratado ou conveniado.

Dessa forma, considera-se os empenhos como simples provisão orçamentária, vinculando-se aos contratos, convênios ou à lei, para darem início à realização da despesa.

Faz-se, necessário esclarecer que a anulação de empenhos não é vedada em todas as circunstâncias, embora, em regra, esses documentos não possam ser anulados. De fato, visando garantir a boa gestão orçamentária dos recursos públicos, há restrição a anulação indiscriminada. Todavia, há situações em que a própria legislação admite que a Administração Pública adote tal procedimento.

Admite-se que o empenho seja anulado, parcialmente ou totalmente, quando os serviços contratados não tiverem sido prestados, o material não tiver sido entregue ou a obra não tiver sido executada.

A Secretaria do Tesouro Nacional, seguindo a mesma linha aplicada para os exercícios anteriores, publicou o Manual de Demonstrativos Fiscais- 6ª edição, orientando que "o cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar, mesmo não processados, é medida que requer avaliação criteriosa"[8].

Pois bem, em consulta ao sistema SIGAP Contábil constata-se a disponibilidade dos empenhos emitidos em 2016 pela Secretaria Municipal de Educação, cujas informações registra-se a seguir:

Quadro nº05- Empenhos anulados

Processo nº	Empenho Anulados nº	Objeto	Valor	Fonte Recurso	Liquidação
1293/14	470, 05.12.16	Prorrogação de contrato Transporte Escolar	158.383,68	Recursos Próprios	Sem liquidação
1293/14	471, 05.12.16	Prorrogação de contrato Transporte Escolar	88.845,90	Recursos Próprios	Sem liquidação
1293/14	488, 30.12.16	Prorrogação de Contrato de Transporte Escolar- Convênio Estado nº 76/2015	60.289,32	Convênio Estado	Sem liquidação
1293/14	483, 08.03.16	Prorrogação de contrato Transporte Escolar	41.373,68	Recursos Próprios	Sem liquidação
0354/16	945, 30.12.16	Transporte Escolar	175.095,48	FNDE	Sem liquidação
0354/16	942, 30.12.16	Transporte Escolar	43.216,36	FNDE	Sem liquidação
0622/15	937, 30.12.16	Construção Praça Municipal- Contrato repasse 24/DPCN/2014/MD/PCN	232.319,89	Convênio Federal	Sem liquidação
0476/16	968, 30.12.16	Construção Quadra Coberta na Escola Municipal Ribeiro Couto - Recursos FNDE	176.670,30	FNDE	Sem liquidação

[8] Manual de Demonstrativos Fiscais-MDF-válido a partir do exercício financeiro de 2015-Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, pág. 645.

0476/16	969, 30.12.16	Construção Quadra Coberta na Escola Municipal Ribeiro Couto - Recursos FNDE	108.700,61	FNDE	Sem liquidação

Fonte: SIGAP Contábil.

Observa-se do quadro nº 05, que o Poder Executivo realizou a anulação dos empenhos nº 470, 471, 488, 483, 945, 942, 937, 968 e 969/16, em decorrência de que as despesas não foram realizadas (liquidadas), haja vista estarem atreladas aos convênios federais e estaduais não concretizados, bem como a inexistência do implemento de condição, conforme consulta ao banco de dados desta Corte de Contas.

Segundo a verificação feita por esta Relatoria, verificou-se que a Secretaria Municipal de Educação no ano em exame previu receber recursos de convênios que no decorrer do exercício não se realizaram, frustrando o recebimento de receita, que consequentemente requereu avaliação, uma vez que os convênios não tiveram continuidade, configurando a extinção do acordo[9].

Desta feita, percebe-se que embora não tenha sido elaborada justificativa para anulação dos empenhos, está se faz presente nos empenhos disponibilizados nos sistemas adicionais disponíveis na Corte de Contas[10], constando a observação que não houve liquidação e tampouco pagamento.

Ademais, as anulações decorrentes de contratação ainda no prazo de execução do contrato, não configura quebra de acordo preestabelecido, ante o não adimplemento por parte do prestador de serviços das obrigações anteriormente assumidas. Quanto aos empenhos de transporte escolar, tratava-se de prorrogação de contrato, cujos motivos para cancelamento são discricionários da própria Administração, não havendo nenhum caso previsto na legislação vigente que possa justificar a prorrogação do prazo de execução do contrato por ato motivado pela Contratada.

Nesse sentido, restou comprovado nos autos que as anulações dos empenhos foram efetuadas em razão da não concretização dos convênios e não liquidação das despesas contratadas, razões pela qual dissente-se das manifestações da Equipe Técnica e *Parquet* de Contas e considera-se sanadas as irregularidades.

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 06 – Situação Financeira Consolidada

[9] www.transparência.altoparaíso.ro.gov.br e transparênciabrasil.gov.br.
[10] SIGAP Contábil e SIGAP Fiscal

Ativo Financeiro Consolidado	R$	6.243.975,96
(-) Passivo Financeiro Consolidado	R$	736.559,67
(=) Situação Financeira Líquida Positiva	**R$**	**5.507.416,29**

Fonte: Balanço Patrimonial (ID 448516).

Observa-se que ao final do exercício sob análise a municipalidade contabilizou uma dívida consolidada da ordem de R$736.559,67 (setecentos e trinta e seis mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e sessenta e sete centavos). Considerando uma disponibilidade consolidada de R$6.243.975,96 (seis milhões, duzentos e quarenta e três mil, novecentos e setenta e cinco reais e noventa e seis centavos), o coeficiente de liquidez imediata apresenta o indicativo de que para cada R$1,00 (um real) de dívidas, o Município dispõe de R$8,48 (oito reais e quarenta e oito 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 (PCCEM) 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:

a) Divergência no valor de R$9.086.503,61 entre o saldo do Ativo Total de acordo com a Lei nº 4.320/1964 (R$34.216.711,51) e o valor demonstrado no Ativo Total de acordo com o MCASP (R$43.303.215,12); (Achado de auditoria A1, Item C).

Na defesa os responsáveis, esclarecem que quando dos registros da Dívida Ativa Não Tributária, a conta 12.111.05.04 não apresentou o indicador de superávit financeiro, o que refletiu no grupo da Dívida Ativa de forma que fosse evidenciado o montante de R$3.026.461,21 (três milhões, vinte e seis mil, quatrocentos e sessenta e um reais e vinte e um centavos), o que prejudicou a análise e ocasionou a diferença.

O Corpo Técnico persistiu com a irregularidade, por entender que os esclarecimentos não foram suficientes para elidir a inconsistência registrada, uma vez que o quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes não espelharam as informações constantes no Quadro Principal do Balanço Patrimonial, no que foi acompanhado pelo *Parquet* de Contas.

Em análise aos argumentos dos responsáveis e as manifestações dos Órgãos Instrutivos e perscrutando os autos, constata-se que de fato ocorreu equívoco na elaboração da peça contábil, demonstrando informações conflitantes, ocasionando prejuízo ao adequado acompanhamento e/ou conhecimento da composição patrimonial.

Nesse sentido, em consonância com a manifestação técnica e ministerial, considera-se persistente a infringência destacada.

b) Superavaliação do Saldo da Conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor de R$301.673,46, em razão das divergências entre os saldos informados pelas instituições

financeiras e os saldos evidenciados nos registros contábeis do Município, bem como da ausência de reconhecimento contábil de contas informadas pelas Instituições Financeiras. (Achado de Auditoria A3).

Em suas alegações de defesa, os responsabilizados esclareceram que os Extrato Bancário e conciliação Contábil harmonizam perfeitamente os valores registrados pelas Instituições Financeiras, bem como realizou reconhecimento das contas correntes nºs 7.760-7, 9.876-0, 11.719-6, 12.126-6; 13.073-7 (todas do Banco do Brasil), 2-3 (CEF) e 366-2 (Bradesco) pela contabilidade e incorporação dos valores.

O Corpo Técnico manifestou pela manutenção das ocorrências por entender que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para descaracterização da irregularidade, haja vista que as contas não possuíam registros na contabilidade do Município no exercício em tela, assim como algumas contas correntes evidenciaram inconsistência, tendo sido acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Vislumbra-se nos presentes autos, que as contas bancárias nºs 3001, 7760-7, 9876-0 (Banco do Brasil), 3-1, 624003-4, 624004-2, 624005-0, 624006-9, 624007-7, 624008-5, 624009-3, 624011-5; 624010-7, 624000-0, 624001-8, 647106-7, 2-3, 366-2 (CEF), permaneceram apresentando inconsistências no montante de R$301.673,46 (trezentos e um mil, seiscentos e setenta e três reais e quarenta e seis centavos) que consequentemente superavaliam o saldo de caixa.

Com relação às contas que não possuíam registros na contabilidade e que foram reconhecidas, constata-se que não há como afastar a inconsistência identificada, uma vez que o fato dos responsáveis reconhecerem os equívocos no exercício seguinte (2017) efetuarem os registros intempestivamente, estas não foram suficientes para elidir os Achados de Auditoria, motivo pelo qual coaduno com o entendimento exposto pelo Corpo Instrutivo e Ministério Público de Contas, no sentido de manutenção da irregularidade.

É impositivo determinar ao atual gestor que adote medidas para prevenir a ocorrência dessas irregularidades, uma vez que é obrigatório o processo de agregar os saldos de contas e/ou de grupos de contas de mesma natureza das entidades controladas às demonstrações do Município.

c) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa de R$769.423,12 (setecentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e três reais e doze centavos), em virtude da inexistência, ou existência em valor insuficiente, de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos. (Achado de Auditoria A4).

Instados a apresentar suas justificativas, os responsáveis alegaram que o valor correto para os créditos é de R$769.381,94 (setecentos e sessenta e nove mil, trezentos e oitenta e um reais e noventa e quatro centavos), considerando a atualização dos valores da Dívida Ativa Tributária desde o exercício de 2006.

O Corpo Instrutivo em análise às informações apresentadas pelo gestor, concluiu que o saldo da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária está superavaliada em R$769.423,12 (setecentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e três reais e doze centavos), permanecendo, portanto, o apontamento inicial, uma vez que os créditos potencialmente prescritos não foram objeto de provisão para perdas estimadas, entendimento este acompanhado pelo *Parquet* de Contas.

Observa-se nos autos que assiste razão ao Corpo Técnico Especializado e ao Ministério Público de Contas quanto à impossibilidade de elisão da irregularidade, suportado nos

fundamentos de que o Município deveria ter constituído provisão para perdas prováveis na arrecadação da Dívida Ativa, conforme metodologia adotada pelo ente.

Esclarece-se ainda, que o valor apresentado pelos jurisdicionados de R$769.381,94 (setecentos e sessenta e nove mil, trezentos e oitenta e um reais e noventa e quatro centavos) é destoante do montante evidenciado pela Corte de Contas de R$769.423,13 (setecentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e três reais e treze centavos), em razão dos cálculos incluírem as correções, juros e multas.

d) Dos procedimentos realizados acerca das obrigações de curto e longo prazo oriundos de precatórios constatou-se a subavaliação das referidas obrigações em R$439.436,24 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e seis reais e vinte e quatro centavos), tendo em vista que a dívida informada pelo TJRO decorrente de precatório em regime especial é de R$689.944,51 (seiscentos e oitenta e nove mil, novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e um centavos) enquanto o valor registrado na contabilidade é de R$250.508,27 (duzentos e cinquenta mil, quinhentos e oito reais e vinte e sete centavos). (Achado de Auditoria A5).

Relativamente a não conformidade apresentada, tem-se que os defendentes se manifestaram perante esta Corte de Contas, registrando, em síntese, que os valores dos precatórios são repassados pela Procuradoria Jurídica do Município à contabilidade, e que foram informados do valor de R$250.508,27 (duzentos e cinquenta mil, quinhentos e oito reais e vinte e sete centavos), embora o montante dos precatórios presentes no site do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia fosse de R$505.095,02 (quinhentos e cinco mil, noventa e cinco reais e dois centavos).

Admitem que, após conhecimento da matéria foi solicitado junto à Procuradoria Jurídica do Município para que confirmasse o montante real dos precatórios junto ao TJ-RO para que fosse providenciada a correção dos registros contábeis.

O Corpo Técnico ao apreciar as justificativas, concluiu que o passivo do Balanço Geral do Município está subavaliado em R$439.436,24 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e seis reais e vinte e quatro centavos), ante a ausência de registro da dívida com precatórios regime especial. Assim, as justificativas apresentadas não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada, tendo sido acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Necessário consignar preliminarmente, que na definição NBC – TSP- Estrutura Conceitual, passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.

Precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, disciplinados pelo art. 100 da Constituição Federal (MCASP, 6ª edição).

Portanto, é pagamento de quantia certa, executando condenação da administração direta, autarquias e fundações regidas pelo direito público, sendo uma obrigação presente, derivada de um evento passado, cuja extinção (baixa da dívida) irá resultar na saída de recursos financeiros da entidade.

Em análise ao papel de trabalho PT4.1 (Sistema Contas Anuais), constata-se informação prestada pelo Tribunal de Justiça de Rondônia da existência de sentenças judiciais no montante de R$689.944,51 (seiscentos e oitenta e nove mil, novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e um centavos)- Precatórios Especial- no entanto, o Município contabilizou no Passivo do

Balanço Patrimonial – Anexo 14 (ID 448516) o valor de R$250.508,27 (duzentos e cinquenta mil, quinhentos e oito reais e vinte e sete centavos), demonstrando haver ocultação do montante de R$439.436,24 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e seis reais e vinte e quatro centavos), motivo pelo qual subavaliou as obrigações de curto e longo prazo com terceiros.

Diante dos fatos apresentados, comprova-se que o Poder Executivo não registrou na contabilidade a dívida decorrente de precatórios em regime especial de R$439.436,24, equivalente a 31,41% do passivo total do Município demonstrado em 31.12.2016.

Assim, há que se registrar que não foi observada pela Contabilidade Municipal os valores pertinentes aos precatórios, subavaliando as obrigações do Município, assistindo, portanto, razão ao Corpo Instrutivo e *Parquet* de Contas a permanência da não conformidade apontada.

Ressalte-se a necessidade de ser emitida determinação ao atual Gestor para adoção de medidas no sentido de incorporar os passivos de precatórios de longo prazo no Balanço Patrimonial, no grupo "Passivo Não Circulante" reconhecidos como provisões.

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 448517), podemos observar que, ao final do exercício sob análise, o Município apresentou um Resultado Patrimonial **Superavitário** na ordem de R$4.554.238,74 (quatro milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, duzentos e trinta e oito reais e setenta e quatro centavos), resultante das Variações Patrimoniais quantitativas aumentativas (R$48.118.398,37) deduzidas das Variações Patrimoniais quantitativas diminutivas (R$43.564.159,63).

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 07 – Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais.

Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1÷2)	**2014**	**2015**	**2016**
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	45.306.967,48	45.495.047,03	48.118.398,34
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	41.167.129,29	42.404.084,95	43.564.159,63
Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros	**1,10**	**1,07**	**1,10**

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, o Município obteve nos três exercícios superávits 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 08 – Índice de Liquidez Corrente.

Liquidez Corrente (LC) - (1÷2)	**2014**	**2015**	**2016**
1. Ativo Circulante	4.115.373,61	5.575.940,68	6.718.736,56
2. Passivo Circulante	212.819,21	635.319,74	1.023.737,51
Liquidez Corrente (LC)	**19,34**	**8,78**	**6,56**

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 no valor de R$6,56 (seis reais e cinquenta e seis centavos).

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 09 – Índice de Liquidez Geral.

Liquidez Geral (LG) – (1 + 2) ÷ (3 + 4)	**2014**	**2015**	**2016**
1. Ativo Circulante	4.115.373,61	5.575.940,68	6.718.736,56
2. Ativo Realizável a longo prazo	3.167.819,68	10.603.509,65	12.112.964,82
3. Passivo Circulante	212.819,21	635.319,74	1.023.737,51
4. Passivo Não-Circulante	1.573.691,26	920.429,36	458.944,54
Liquidez Geral (LG)	**4,08**	**10,40**	**12,70**

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

O índice consolidado indica que a cada um R$1,00 (um real) de compromissos de curto e longo prazo, o município disponibiliza recursos no valor de R$12,70 (doze reais e setenta 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 10 – Índice de Endividamento Geral.

Endividamento Geral (EG) – (2 + 3) ÷ 1	**2014**	**2015**	**2016**
1. Ativo Total	29.685.660,09	38.746.916,53	43.303.215,12
2. Passivo Circulante	212.819,21	635.319,74	1.023.737,51
3. Passivo Não-Circulante	1.573.691,26	920.429,36	458.944,54
Endividamento Geral (EG)	**0,06**	**0,04**	**0,03**

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

O índice aplicado pela Equipe Técnica[11] indica que o capital de terceiros (passivo exigível – sub -grupo do passivo não circulante) representa apenas 30% do Ativo Total. A situação revela, ainda, que 31% das obrigações são longo prazo.

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$5.160.069,95 (cinco milhões, cento e sessenta mil, sessenta e nove reais e noventa e cinco centavos), em gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que corresponde a 23,93% da receita proveniente de impostos e transferências (R$21.560.355,29), **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$6.303.053,91 (seis milhões, trezentos e três mil, cinquenta e três reais e noventa e um centavos), o que corresponde a 29,23% da receita proveniente de impostos e transferências (R$21.560.355,29), **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$8.555.197,55 (oito milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, cento e noventa e sete reais e cinquenta e cinco centavos), equivalente a 99,83% dos recursos oriundos do FUNDEB, sendo que, deste total, foram aplicados na Remuneração e Valorização do Magistério o valor de R$6.244.632,42, que corresponde a 72,87% 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.

[11] Endividamento Geral – (2+3)/1.

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 11 – 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%	19,81	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Creche (indicador 1B da Meta 1)	50%	6,06	2024	1,71	5,49	RISCO DE DESCUMPRIMENTO

Fonte: Processo n. 3095/2017 - Auditoria de acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação.

Registre-se que foram exaradas no processo de Auditoria de acompanhamento dos cumprimentos das metas do Plano Nacional de Educação (Processo nº 3095/17) diversas determinações consistente nas medidas de fazer por parte do Município, posteriormente, convertido em monitoramento contínuo e avaliações periódicas.

2.2.4. Indicadores da Gestão do Transporte Escolar

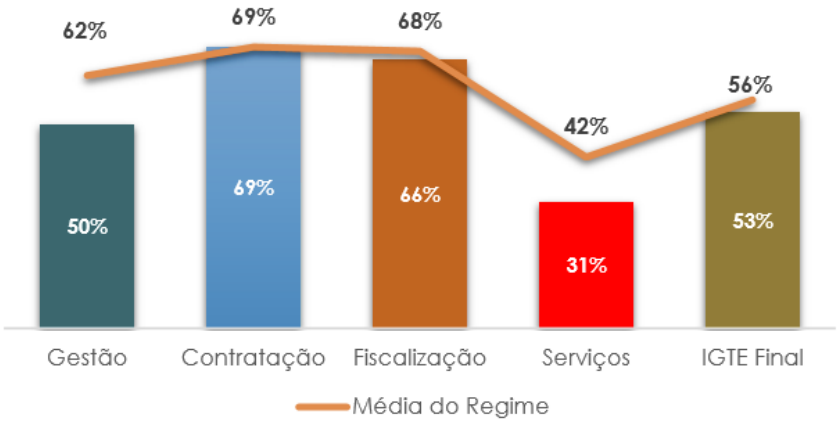
O serviço de transporte escolar ofertado pelos poderes públicos municipais aos alunos da rede pública municipal e estadual foi objeto de fiscalização pelo Tribunal no exercício de 2016.

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, 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

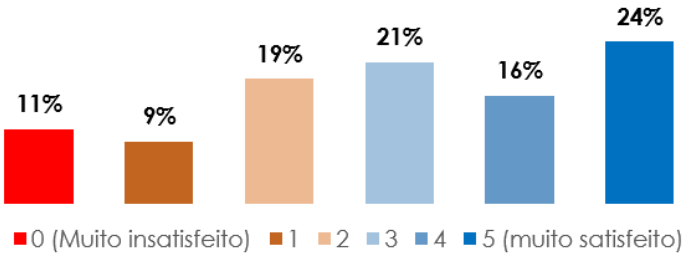


Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

O Município obteve nota final do IGTE de 53%, considerado em estágio insuficiente, situando-se na 4ª posição dentre os 5 municípios que utilizam o regime indireto em 2016. Analisada a composição do indicador, verifica-se como eixos críticos a qualidade da prestação dos serviços e a gestão administrativa, em pontuação bastante aquém da média do regime.

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 516779).

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

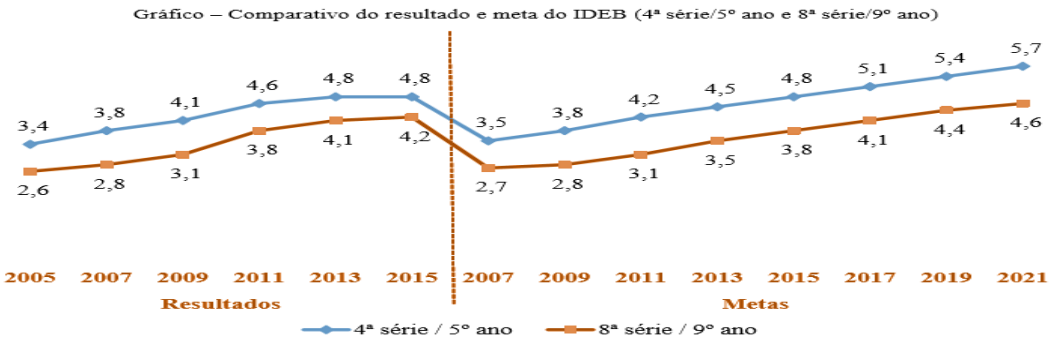
Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo nº 4099/16) diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão transporte escolar do Município, posteriormente, convertido em processo de monitoramento (Processo nº 0491/17).

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.

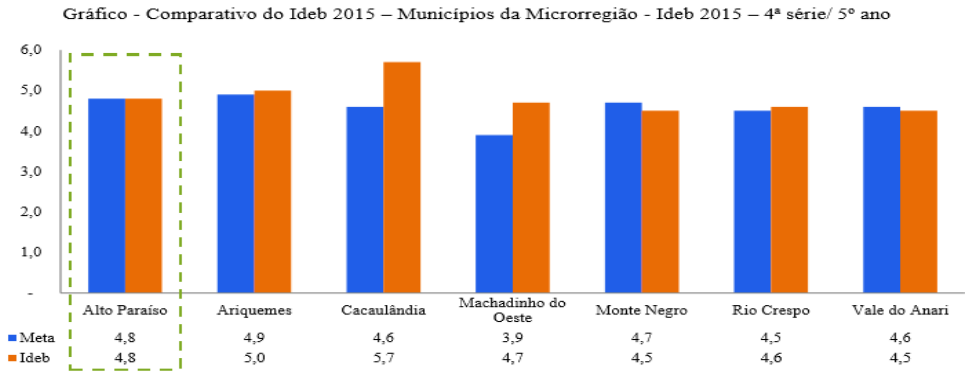
O gráfico a seguir mostra a evolução do IDEB do município desde 2005 frente à projeção da meta fixada até 2021. Cabe observar que os dados mais recentes disponibilizados pelo MEC são referentes ao ano de 2015.



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

O gráfico evidencia que o Município vem evoluindo no Ideb desde o ano de 2005 e que o resultado do exercício de 2015 para a 8ª série/ 9º ano foi superior à meta projetada para o período.

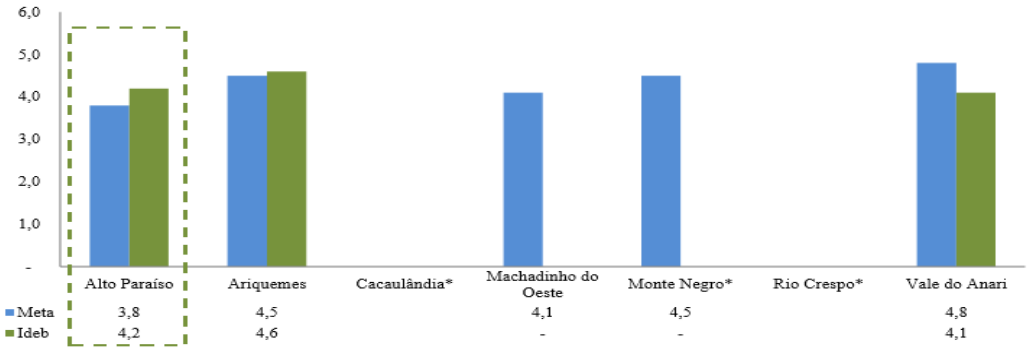
Com relação ao índice obtido pelo Município no IDEB, o gráfico demonstra o seguinte:



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

Verifica-se que o município tem obtido um IDEB satisfatório e dentro da meta estabelecida para 4ª série/ 5º ano , acompanhando, inclusive, o mesmo desempenho obtido pelos demais municípios de sua Microrregião.

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.
* O município não possui resultados para a 8ª série/ 9º ano.

Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep apud Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

Verifica-se que o município tem obtido um IDEB satisfatório e dentro da meta estabelecida para 8ª série/ 9º ano, acompanhando, inclusive, o mesmo desempenho obtido pelos demais municípios de sua Microrregião.

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 12 – Limite de Repasse ao Poder Legislativo

Discriminação	**2016**
1. Total das Receitas Tributárias - Exercício Anterior	1.531.847,41
2. Total das Receitas de Transferência Correntes - Exercício Anterior	18.171.800,35
3. Total das Receitas da Dívida Ativa - Exercício Anterior	235.645,48
4. Receita Total (1 + 2 + 3)	19.939.293,24
5. Nº de Habitantes de Acordo com o IBGE	20.210,00
6. Percentual de acordo com o Número de Habitantes	7,00%
7. Limite máximo constitucional a ser repassado ao Poder Legislativo	1.395.750,53
8. Limite máximo de acordo com a previsão na Lei Orçamentária do Município	1.454.663,25
9. Repasse Financeiro realizados no período (Balanço Financeiro da Câmara)	**1.392.000,00**
10. Apuração do cumprimento do limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo (9 ÷ 4)	**6,98%**

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise Técnica

Pelo que se observa o montante dos recursos transferidos pelo Poder Executivo a sua Casa de Leis importou em **R$1.392.000,00 (um milhão, trezentos e noventa e dois mil reais),** correspondentes a 6,98**%** 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 Alto Paraíso, possuindo uma população estimada de 20.210 habitantes, está inserido nas novas regras definidas no inciso I do art. 29-A da CF, alterado pela EC nº 58/2009.

3. ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

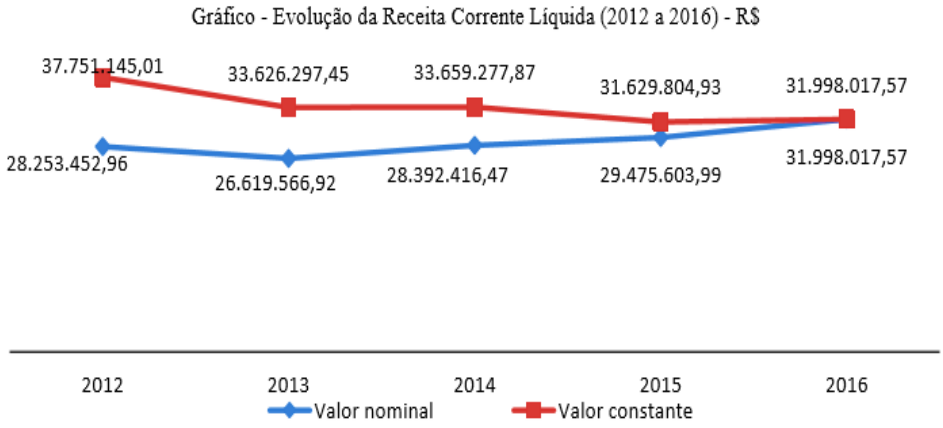
A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência à 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.



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

Observa-se, que ao longo do período analisado (2012 a 2016) houve leve queda da RCL em valores reais.

4. 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 13 – Demonstração do Limite de Despesa Total com Pessoal (2016).

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	17.478.137,70	894.805,22	18.372.942,92
2. Receita Corrente Líquida - RCL	31.998.017,57	31.998.017,57	31.998.017,57
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	**54,62**	**2,80**	**57,42**
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 (54,62%), 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 (Poder Executivo e Legislativo) ter sido inferior ao limite estabelecido pela LRF (60%), esta ultrapassou o limite prudencial (57%) e o limite de alerta (54%). (Achado de Auditoria A17).

Os responsabilizados apresentaram a esta e. Corte de Contas justificativas (ID-511964, fl. 288) no sentido de que o Gasto com Pessoal acima do limite ocorreu em razão de que no final do exercício de 2015 a Despesa com Pessoal do mês de dezembro não foi realizada dentro do mês, sendo que esse total foi empenhado, liquidado e pago no início do exercício de 2016, que por equívoco dos responsáveis pela contabilidade, esses valores não foram desconsiderados. Assim após ajustes, o Município aplicou o percentual de 51,33% na Despesa com Pessoal, estando dentro do limite legal.

O Corpo Técnico posicionou-se contrário a defesa apresentada pelos responsáveis, por entender que mesmo desconsiderando o montante de R$1.336.443,46 (um milhão, trezentos e trinta e seis mil, quatrocentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos), referente a folha de pagamento do mês de dezembro de 2015, o Município em referência permaneceu extrapolando o limite legal permitido[12] em 54,62% da receita Corrente Líquida.

O d. Ministério Público de Contas, por meio de sua manifestação ministerial, posiciona-se contrário ao entendimento apresentado pelo Corpo Técnico, por entender que *[...] a composição da despesa com pessoal não foi objeto de auditoria da unidade técnica. Igualmente, não foi avaliado o impacto do pagamento de indenizações de férias e abonos na despesa total com pessoal, sendo esta análise requisito essencial para a formação de juízo quanto à existência da irregularidade em voga*. (Destacamos).

Manifesta ainda, acertadamente, que *[...] todavia, inexistindo manifestação técnica quanto à questão, somado ao fato dos dados registrados no SIGAP não abarcarem a demonstração analítica da despesa com pessoal, na visão do MPC, o apontamento, por inconcluso, não deve permanecer no rol de infringências remanescentes da defesa.*

E acrescenta que *[...] De todo modo, ainda que tivesse o Município extrapolado no último quadrimestre do exercício de 2016 o limite de gastos para a despesa com pessoal, ante as regras aplicadas ao caso em questão, tem-se que é concedido ao responsável o prazo de 02 (dois)*

[12] 54%.

quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre.

Posiciona-se ainda o d. *Parquet* de Contas no sentido de que, mesmo que confirmada a falha, não seria atribuível a ela a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, especialmente porque, em 31.12.2016, o prazo para recondução não havia sequer iniciado.

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.

Primeiramente, realiza-se a análise consolidada (Poder Executivo e Legislativo) das despesas com pessoal do Município de Alto Paraíso, pois objetiva o conhecimento e a disponibilização de macro agregados do setor público, dando uma visão global da despesa com pessoal e a instrumentalização do controle social, conforme quadro demonstrativo abaixo:

Quadro nº 8 - Despesa com Pessoal consolidada do Município de Alto Paraíso.

DESCRIÇÃO	Município
1. Despesa Total com Pessoal excluído a Folha de Pagamento Dezembro 2015 - DTP[13]	R$18.372.942,92[14]
2. Receita Corrente Líquida – RCL	R$31.998.017,57
3. Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (1/2)*100 (%)	**57,42%**
% LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	60%
% LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF)	57,00%
% LIMITE ALERTA (parágrafo único, art. 22 da LRF)	54,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal e SIGAP Contábil.

Assim nesse aspecto, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, verifica-se que a Despesa com Pessoal Consolidada do Município de Alto Paraíso não ultrapassou o limite legal (60%) da Despesa com Pessoal, atendendo o art. 20, III, da lei Complementar nº 101/2000).

Dando continuidade, realiza-se a análise da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal de Alto Paraíso, apresentou os seguintes dados:

Quadro nº 7 - Despesa com Pessoal do Poder Executivo

DESCRIÇÃO	PODER EXECUTIVO
1. Despesa Total com Pessoal excluído a Folha de Pagamento Dezembro 2015 - DTP[15]	R$17.478.137,70
2. Receita Corrente Líquida – RCL	R$31.998.017,57

[13] R$19.709.386,38(Despesa Total com Pessoal) – R$1.336.443,46 (Folha de Pagamento Dez/15) = R$18.372.942,92.
[14] Incluso o montante da despesa com pessoal do Poder Legislativo de R$894.805,22, equivalente a 2,80% da receita Corrente líquida.
[15] R$18.814.581,16 (Despesa Total com Pessoal) – R$1.336.443,46 (Folha de Pagamento Dez/15) = R$17.478.137,70.

3. Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (1/2)*100 (%)	54,62%
% LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	54%
% LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,3%0
% LIMITE ALERTA (parágrafo único, art. 22 da LRF)	48,60%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal e SIGAP Contábil.

Do resultado apurado acima, verifica-se que foi deduzido o valor de R$1.336.443,46 (um milhão, trezentos e trinta e seis mil, quatrocentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos), conforme relatório de empenhos ID (511965, fl. 299), concernente à folha de pagamento do mês de dezembro de 2015. No entanto, constata-se que mesmo desconsiderando a despesa citada, o percentual verificado em relação à despesa com pessoal líquida é de 54,62%, estando acima do limite legal permitido em 0,62%.

No que se refere ao apontamento referente ao Poder Executivo, adiro por empréstimo as manifestações contidas no Parecer da d. Procuradora, por ser o posicionamento mais adequado a ser adotado ao fato concreto trazido aos autos.

Nessa senda, invoca-se, de igual forma, o teor do Parecer Prévio nº 24/2004 (Proc. nº 1944/03 – consulta formulada pelo Município de Ji-Paraná/RO), *in litteris*:

> Parecer Prévio nº 24/2004
>
> [...]
>
> III – O Município que já houver atingido o limite máximo de gasto com pessoal e que definiu data para revisão geral anual das remunerações de seus servidores, se faze-lo terá prazo para o incremento de arrecadação e corte de despesas com pessoal de outras naturezas para adequar-se? **Aplica-se o disposto no art. 23 LC 101/00 ou considera-se a ressalva prevista na parte final do inciso I do parágrafo único do mesmo diploma legal?**
>
> O Município que já houver atingido o limite máximo com a despesa de pessoa e tenha marcado data para a revisão geral anual, só poderá fazê-la se obedecidos os limites e condições impostos pelo artigo 169 e seus parágrafos da Constituição Federal e os parâmetros e condições constantes dos artigos 19 e 20, da Lei Complementar Federal nº 101/2000. **Sempre que houver qualquer excesso ao limite legal de gasto com pessoal, deve-se eliminar o percentual excedente na forma preconizada no próprio artigo 169, §§ 3º e 4º e artigo 23 e respectivos parágrafos da Lei Complementar Federal nº 101/2000**.
>
> (Grifamos)

Assim, fácil constatar que as regras aplicadas *in casu*, entende-se que é concedido ao responsável o prazo de **02 (dois) quadrimestres** para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser concedido o prazo de 02 (dois) quadrimestres, sendo no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º Quadrimestre, por inteligência do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e, ainda, deverá ser considerado 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..

Convém ressaltar, que os termos do §4º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, define que a partir do fim do primeiro quadrimestre o município se encontrava proibido de receber

transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Essa Relatoria em pesquisa no sistema SIGAP- Módulo Gestão Fiscal constatou que a Secretaria Geral de Controle Externo emitiu Termos de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº 113/2016 (1º semestre/16) e 30/2017 (2º semestre/16) informando ao Chefe do Poder Executivo das proibições previstas no art. 22, incisos I a V, do parágrafo único e art. 20, inciso III, alínea "b" da LC nº 101/2000.

Adverte ainda a Secretaria Geral de Controle Externo, que a ausência de adoção de medidas acautelatórias ou saneadoras visando adequar a gestão do Poder aos limites impostos pela Lei, poderão dar causa ao cometimento de irregularidades fiscais, situação essa, que sujeitará a respectiva autoridade responsável as sanções, a teor do disposto no art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal; § 1º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000 e arts.35 e 36 da Instrução Normativa nº 039/2013/TCERO.

Registre-se, que a municipalidade se encontrava obrigada a reduzir 1/3 das despesas excedentes no primeiro quadrimestre de 2017, e em exame ao Processo nº 02953/17-e (Acompanhamento de Gestão Fiscal, exercício 2017) constata-se ter se efetivado a recondução dos mencionados gastos ao limite legal, uma vez que a despesa com pessoal, que se encontrava na proporção de 52,02% da RCL no primeiro quadrimestre de 2017 e 52,14% da RCL no segundo quadrimestre de 2017, adequando, assim aos limites impostos pela LRF.

Dessa forma, repisa-se, 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 excluísse do rol das impropriedades remanescentes.

5. Cumprimento das Metas Fiscais

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 1219/2015) 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 14 – Demonstrativo do cumprimento das Metas Fiscais.

Descrição	Meta	Resultado	Situação
Resultado Primário	24.000,00	1.081.914,77	Atingida
Resultado Nominal	214.245,00	-161.427,78	Não Atingida
Dívida Pública Consolidada	-4.218.807,04	458.944,54	Não atingida
Dívida Consolidada Líquida	-4.066.385,27	-4.081.944,87	Não atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

5.1. 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 15 – Demonstração do Resultado Primário

Discriminação	2016
1. Receitas Primárias	34.620.961,15
2. Despesas Primárias	33.539.046,38
3. Resultado Primário (1-2)	1.081.914,77
4. Meta fixada na LDO	24.000,00
5. % realizado = (3/4)*100	Atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

Do resultado apurado acima, verifica-que a Administração atingiu a meta de resultado primário fixada na LDO (Lei Municipal nº 1219 de 09 de julho de 2015) para o exercício de 2016.

5.2. 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 16 – Demonstração do Resultado Nominal

Descrição	Apresentados (SIGAP Gestão fiscal)	Apurado (Auditoria)
1. Dívida Fiscal Líquida - Exercício anterior	-4.081.944,87	-4.081.944,87
2. Dívida Fiscal Líquida - Exercício Atual	-5.629.941,29	-4.243.372,65
3. Resultado Nominal Realizado (2-1)	-1.547.996,42	-161.427,78
4. Meta Anual Fixada na LDO (R$)	214.245,00	-175.107,50
5. % Realizado = (3/4)*100	-722,54	92,19
6. % Variação = (4-3)/(4)*100	822,54	7,81
Situação (Atingida/Não Atingida)	**Atingida**	**Não atingida**

Fonte: Relatório Técnico (ID 516779).

Observa-se que a meta de resultado nominal projetou uma redução do estoque da dívida fiscal líquida em R$175.107,50 (cento e setenta e cinco mil, cento e sete reais e cinquenta centavos), entretanto, o resultado apurado foi uma redução de R$161.427,78 (cento e sessenta e um mil, quatrocentos e vinte e sete reais e setenta e oito centavos). Dessa forma, a Administração Municipal não atingiu a meta fixada na LDO, em descumprimento a Lei nº 1219/2015 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/200. (Achado de Auditoria A15)

Em suas defesas, os responsáveis alegam que o não atingimento da meta se deu em consequência dos achados da instrução preliminar e que se estes fossem desconsiderados

(superavaliação da disponibilidade de caixa, bem como a subavaliação das obrigações financeiras) haveria o atingimento da meta prevista.

O Corpo Instrutivo ao analisar os argumentos apresentados posicionou-se pela permanência do achado, por entender que a Administração Municipal não atendeu a meta de Resultado Nominal fixada na LDO, que previu a redução da dívida fiscal líquida na ordem de R$175.107,50 (cento e setenta e cinco mil, cento e sete reais e cinquenta centavos), entretanto, o resultado apurado foi uma redução de R$161.427,78 (cento e sessenta e um mil, quatrocentos e vinte e sete reais e setenta e oito centavos), o equivalente a 7,81% acima da meta fixada, entendimento este acompanhado pelo Ministério Público de Contas;

Perscrutando os autos do processo nº 4826/16-e (Gestão Fiscal) observa-se que realmente não houve o cumprimento da meta do Resultado Nominal, conforme demonstra-se, pois foram realizadas operações que não estavam previstas e que tem relevante impacto orçamentário na apuração do resultado.

META DE RESULTADO NOMINAL ATÉ O 6º BIMESTRE

RESULTADO NOMINAL PREVISTO NA LDO	RESULTADO NOMINAL REALIZADO
R$214.245,00	(R$1.547.996,42)

Constata-se que o Resultado Nominal, o qual tem o objetivo medir a evolução da dívida fiscal líquida, cuja previsão até o 6º bimestre/16, foi positiva em R$214.245,00 (duzentos e quatorze mil, duzentos e quarenta e cinco reais), indicava o aumento da dívida fiscal líquida no exercício de 2016 em relação ao exercício de 2015, porém, contrariamente à expectativa, o município realizou Resultado Nominal negativo de R$1.547.996,42 (um milhão, quinhentos e quarenta e sete mil, novecentos e noventa e seis reais e quarenta e dois centavos), registrando que houve diminuição da dívida fiscal líquida do período, ou seja, diferente da meta prevista na LDO. Assim, observa-se que houve falha no planejamento adotado pelo Município.

Diante da análise sobreposta, convirjo na integralidade com o posicionamento técnico e ministerial, pela persistência da irregularidade no exercício em tela, pelo não aperfeiçoamento de um planejamento coerente com a realidade municipal.

5.3. 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 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 17 - Memória de cálculo da apuração do limite de endividamento.

Dívida Consolidada Líquida	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida (a)	28.392.416,47	29.475.603,99	31.998.017,57
Dívida Consolidada Líquida (Excluído o RPPS) (R$) (b)	-2.278.001,93	-4.081.944,87	-4.243.372,65
% Limite apurado s/ RCL (c) = (b/a)	**-8,02**	**-13,85**	**-13,26**
% 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 (-13,26% sobre a RCL), o Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001.

5.4 Inconsistência das informações fiscais

Quando da análise dos Autos de nº 04826/16/TCE-RO – que trata do Acompanhamento da Gestão Fiscal do Município de Alto Paraíso/RO, foi constatada a existência da irregularidade a seguir apresentada e que foi alvo de justificativa por parte do Senhor MARCOS APARECIDO LEGHI – Prefeito Municipal no exercício de 2016 e, e a qual passamos a nos manifestar meritoriamente.

a) Atraso na remessa do RREO do 4º bimestre de 2016. Critério de Auditoria: art. 8º c/c Anexo B da Instrução Normativa nº 39/2013/TCERO.

Neste tópico os responsáveis se abdicaram de apresentar razões de justificativas.

Concluiu o Corpo Técnico que tendo em vista a ausência de esclarecimento, permanece a infringência, tendo sido acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Considerando que não foram apresentados argumentos e/ou esclarecimentos, assim, sem maiores considerações, entende-se pela persistência do descumprimento apresentado, o que nos leva a acompanhar o posicionamento técnico e ministerial.

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

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

O objetivo fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1°, §1°, 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

Tabela nº 18 – Resultado Orçamentário.

Discriminação	2016
1. Receitas Arrecadadas (BO Consolidado)	35.115.135,02
2. Despesas Empenhadas (BO Consolidado)	34.262.575,62
3. Resultado Orçamentário (1-2)	**852.559,40**

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 1°, §1°, 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 19 - Memória de cálculo da apuração da Disponibilidade Líquida de Caixa.

Identificação dos recursos	Recursos vinculados - com resultado deficitário (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	-	394.815,15	394.815,15
OBRIGAÇOES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	-	-	-
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	171.824,78	268.547,96	440.372,74
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	-	-	-
Demais Obrigações Financeiras (e)	-	1.407.106,68	1.407.106,68
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	- 171.824,78	- 1.280.839,49	- 1.452.664,27
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	-	7.500,00	7.500,00
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g)	- 171.824,78	- 1.288.339,49	- 1.460.164,27
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (i)		384.006,05	384.006,05
Subavaliação das obrigações financeiras (j)		1.084.895,18	1.084.895,18
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h - i - j)	- 171.824,78	- 2.757.240,72	- 2.929.065,50

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 1°, §1°, e 42 da Lei Complementar 101/2000.

Quanto ao apontamento os responsabilizados se limitaram a reconhecer a irregularidade e alegaram que os valores apresentados de forma negativa no Total dos Recursos Vinculados, foi em decorrência da obrigação encontrar-se vinculada ao Recurso Próprio, todavia os recursos ainda se encontravam nas contas bancárias vinculadas.

O Corpo Instrutivo ao analisar os documentos apresentados, constatou a não observância legal, explanando pela caracterização da irregularidade, uma vez que em sua reanálise constatou que as disponibilidades de caixa não foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2016, conforme demonstrado a seguir.

Tabela nº 20 - Memória de cálculo da apuração do Equilíbrio Financeiro.

Identificação dos recursos	Recursos vinculados - com resultado deficitário (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)		394.815,15	394.815,15
OBRIGAÇOES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	171.824,78	268.547,96	440.372,74
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)			
Demais Obrigações Financeiras (e)		1.407.106,68	1.407.106,68
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	- 171.824,78	- 1.280.839,49	- 1.452.664,27
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)		7.500,00	7.500,00
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g)	- 171.824,78	- 1.288.339,49	- 1.460.164,27
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (i)		301.673,46	301.673,46
Subavaliação das obrigações financeiras (j)		1.084.895,18	1.084.895,18
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h - i - j)	- 171.824,78	- 2.674.908,13	- **2.846.732,91**

O *Parquet* de Contas via Parecer nº 022/2018 (ID 557989), manifestou-se pela mitigação do apontamento, haja vista a inadequada análise realizada pelo Corpo Técnico, sugerindo, por fim, a necessidade de determinação a Secretaria Geral de Controle Externo para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar o exame do resultado financeiro por fontes de recursos, a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF.

Esta relatoria, visando dar maior segurança e em busca da verdade real, rebuscou as informações anexadas no SIGAP Contábil e Fiscal, e observou que o Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal[16] do 2º semestre- Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, que o Município de Alto Paraíso possuía disponibilidade de caixa (janeiro a dezembro de 2016), no montante de R$394.815,15 (trezentos e noventa e quatro mil, oitocentos e quinze reais e quinze centavos) de recursos não vinculados.

Em pesquisa no programa PCe, por meio da Relação de empenhos por fonte de recursos (ID 485160, págs. 227/245), no período de 01/05 a 31/12/2016, verificou-se que o Município empenhou despesas no montante de R$1.683.154,64 (um milhão, seiscentos e oitenta e três mil, cento e cinquenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), demonstrando que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2016.

Contudo, restam ausente elementos essenciais para que se possa fazer melhor aferição do feito, isto é, um juízo de convicção de que as irregularidades de fato foram configuradas.

Observa-se do derradeiro relatório técnico, 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

[16] SIGAP-Gestão Fiscal.

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 pela Comissão de Contas Municipais para exame do art. 42, LRF necessita de maior robustez na análise, pois não basta identificar a existência de fontes deficitárias, sendo 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 ainda as situações excepcionais (prestação de serviços continuados ou construção de obra).

O ponto crucial é que após a reanálise pelo Corpo Instrutório, após a análise de defesa, cuja nova metodologia refletiu na alteração de valores e, consequentemente, 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.

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.

6.2. Cumprimento do art. 21 da LRF (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**).**

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 20 - 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)	29.255.486,24	16.023.137,09	54,77%
Segundo Semestre de 2016 (b)	31.998.017,57	17.478.137,70	54,62%
Aumento (c) = (b - a)	2.742.531,33	1.455.000,61	-0,15%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise técnica.

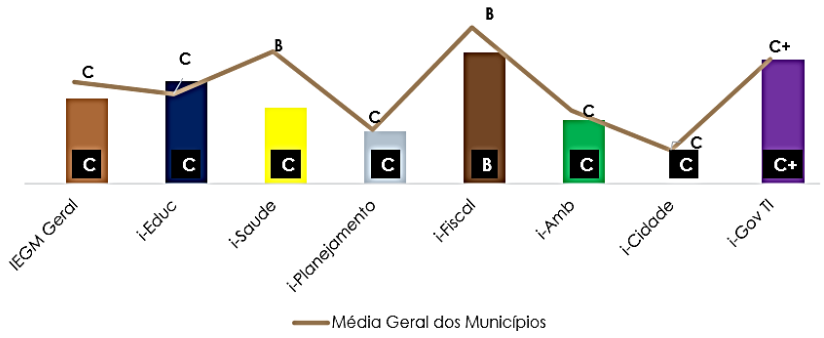
Conforme a tabela supra, observa-se que o Município atendeu as disposições do artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte (conforme decisão exarada no processo 1554/13-TCER), segundo o qual aplica-se a metodologia de apuração do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais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

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

Esta Corte de Contas, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016[17], 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.

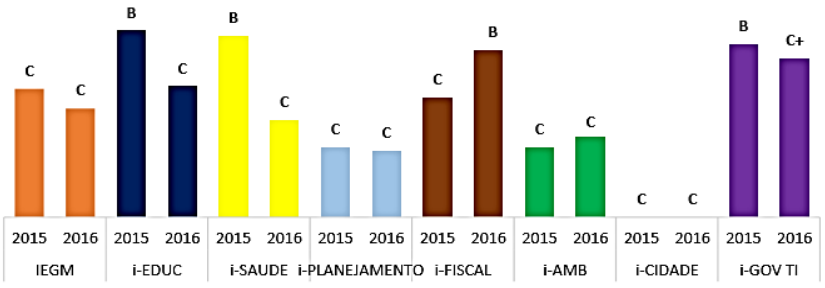
Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de resultado: "A" (altamente efetiva), "B+" (muito efetiva), "B" (efetiva), "C+" (em fase de adequação) e "C" (baixo nível de adequação).

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



Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

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, destacam-se negativamente o indicador do i-Saúde, que ficou aquém da média do Estado. O Município obteve pontuação 0 para o indicador do i-Cidade.



[17] 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.

Fonte: Relatório Controle Externo TCE-RO (ID 516779).

Analisando comparativamente os exercícios de 2015 e 2016, nota-se que, apesar de o Município manter-se dentro da mesma faixa, a nota geral do IEGM diminuiu, o que foi provocado principalmente pela queda acentuada dos resultados do i-Educação e do i-Saúde. Por outro lado, destaca-se a evolução proeminente do indicador do i-Fiscal.

Ressalta-se a necessidade de registrar, em que pese a Administração Municipal ter cumprido os índices constitucionais da Educação e Saúde, a avaliação do IEGM demonstra que são áreas cuja aplicação dos recursos pode ser melhor executada.

7. 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.

7.1. 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 Equipe Especializada na análise preliminar não se manifestou quanto à implementação e operacionalização do sistema de controle interno do Município.

Entretanto, essa Relatoria em pesquisa no sistema PCe, constatou o encaminhamento do Relatório de Auditoria com o parecer do dirigente do controle interno e do Poder Executivo (ID 448512), sob a responsabilidade da Senhora Jeniffer Priscila Zacharias, na qualidade de Controladora Geral, que emitiu Certificado de Auditoria, opinando pela Regularidade com Ressalvas 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.

A manifestação da Controladoria Geral do Município pela Regularidade com Ressalvas se deu por falhas de controles e pendências que ainda necessitam serem regularizadas, especialmente nos índices com folha de pagamento.

Registra-se, por oportuno, que o Corpo Técnico em Auditoria identificou falhas nas rotinas de controles internos da Administração Municipal, alegando alfim, 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 Alto Paraíso, Senhora Helma Santana Amorim, 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.

7.2. Dos Controles Constituídos sobre a Execução Orçamentária

7.2.1. 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 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 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;

ix. 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;

x. 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;

xi. 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;

xii. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

xiii. 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 Alto Paraíso, Senhor Helma Santana Amorim, 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

7.2.2. 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 Alto Paraíso 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 atuação da Planta Genérica de Valores (PGV): A Administração não implantou a Planta Genérica de Valores pois, em que pese a atualização monetária da planta de valores mediante Decreto Executivo, a atualização da PGV necessita de autorização legislativa.

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

c) Deficiência na infraestrutura administrativa (mobiliária): Quanto à instalação física e equipamentos, foi realizada validação do questionário junto aos fiscais de tributos referente às questões 18 e 20, evidenciando que a Fiscalização da Receita exerce suas atividades em local e mobiliário inadequados. Tal evidência é corroborada por visita in loco e pelo relatório fotográfico, em que se visualiza que os móveis, assim como o quantitativo de computadores e impressoras, não são adequados para o desenvolvimento dos trabalhos.

Em sede de defesa, os responsabilizados alegaram quanto ao item "a" que a Planta Genérica de Valores está definida no Código Tributário do Município (Lei Municipal nº 945/2009) e que seus valores são atualizados anualmente através de decretos municipais; item "b", que a Controladora sempre recomendou que os fiscais realizassem cursos de capacitação, mas que não participam efetivamente devido às dificuldades financeiras do Município; e item "c", Que o funcionamento encontra-se normal, embora reconheça as deficiências existentes, já que os recursos para investimentos são escassos.

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: 4,49% em 2016; 4,61% em 2015; 4,86% em 2014; e 5,09% 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 Alto Paraíso, Senhor Helma Santana Amorim, 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;

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 n° 345 e em consonância com a Lei Federal n° 5.194/66.

8. 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) 2014 e 2015, para verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas, tendo ficado comprovado o atendimento ao Acórdão nº 210/2015-Pleno (Proc. nº 01440/15) e APL-TC 00419/16 (Proc. nº 01852/16), itens II, alíneas “b” e “d” e item IV, respectivamente.

Constatou-se que o item II, alíneas “a” e “c” do Acórdão nº 210/2015-Pleno referente as excessivas alterações orçamentárias e o envio intempestivo dos RREO, deixaram de ser atendidos.

Ademais, verificou-se que o item IV, do Acórdão APL-TC 00419/16 (Proc. nº 01852/16), "Determinar, via ofício, ao responsável pelo Órgão de Controle Interno 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, nos termos do art. 51 da Constituição Estadual c/c o art. 9º, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, devendo reportar a este Tribunal ao constatar quaisquer irregularidades, sob pena de responsabilização solidária, sem prejuízo da aplicação de sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte", deixou de ser atendido.

Instados a apresentarem justificativas, os responsáveis arguiram (ID 511964, pág. 319) que o descumprimento as determinações ocorreram pela ausência de ciência por parte da Controladoria do Município, mas que nos exercícios futuros haverá o cumprimento das referidas determinações.

A Unidade Instrutiva considerando que as alegações corroboram o não atendimento da determinação em análise, posicionou-se contrário à elisão da irregularidade, tendo sido acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Em análise ao Relatório de Auditoria constante da prestação de contas (ID 448531), verifica-se que o Controle Interno do município não aborda o cumprimento ou não pela Administração das determinações exaradas por esta Corte de Conta.

Dessa forma, coaduna-se com o posicionamento externado pelo Corpo Instrutivo e *Parquet* de Contas no sentido de manter a impropriedade em tela.

O posicionamento desta Corte de Contas sobre as Contas do Município de ALTO PARAÍSO, 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 ressalvar 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 Alto Paraíso e as evidências obtidas na auditoria do BGM refletiram no cumprimento da aplicação dos limites legais e constitucionais da Saúde (23,93%), Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (29,23%), FUNDEB (72,87%) e Repasse ao Legislativo (6,98%);

Considerando que, **na Execução Financeira** o município apresentou resultado financeiro superavitário na ordem de R$5.507.416,29 (cinco milhões, quinhentos e sete mil, quatrocentos e dezesseis reais e vinte e nove centavos);

Considerando que, **na Gestão Fiscal** o Poder Executivo as metas fixadas na LDO foram cumpridas pela administração à exceção das metas do Resultado Nominal e que os pressupostos da gestão fiscal (equilíbrio das contas públicas) foram mantidos;

Considerando que, o Poder Executivo embora tenha extrapolado o **limite de despesa com pessoal**, em 54,62% da Receita Corrente Líquida, por inteligência do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é concedido ao Poder Executivo o prazo de 02 (dois) quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54,00%);

Considerando que, não houve a adequação da situação contábil, orçamentária, financeira, e patrimonial, 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), sendo que as falhas formais remanescentes agravaram as vertentes contas;

Em continuidade, considerando que na **Execução Orçamentária** o município realizou abertura ilegal de crédito orçamentário suplementar, efeito potencial para ensejar desequilíbrio na execução orçamentária;

Considerando que, ocorreu subavaliação do Ativo Total no valor de R$9.086.503,61 (nove milhões, oitenta e seis mil, quinhentos e três reais e sessenta e um centavos), em razão da divergência entre o saldo do Ativo Total de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64 (R$34.216.711,51) e o valor demonstrado no ativo Total de acordo com o MCASP (R$43.303.215,12);

Considerando que, ocorreu superavaliação do Ativo no saldo da conta "Caixa e Equivalente de Caixa" no valor de R$301.673,46 (trezentos e um mil, seiscentos e setenta e três reais e quarenta e seis centavos), em razão de registro contábil de contas correntes nas instituições bancárias;

Considerando que, ocorreu subavaliação do passivo nas obrigações de curto e longo prazo no valor de R$439.436,24 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e seis reais e vinte e quatro centavos) (precatórios), tendo em vista divergência entre os valores informados pelo Tribunal de Justiça e os valores registrados na contabilidade;

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 Alto Paraíso, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, de responsabilidade do Senhor **Marcos Aparecido Leghi** – Prefeito Municipal, CPF nº 352.551.701-78, na forma e nos termos do Projeto de Parecer Prévio, que ora submete-se 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:

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR MARCOS APARECIDO LEGHI – PREFEITO MUNICIPAL, EM CONJUNTO COM O SENHOR EDSON HIPPOLITO – CONTADOR E SENHORA JENIFFER PRISCILA ZACHARIAS, CONTROLADORA.

a) Infringência aos artigos 85, 87 e 89 da Lei Federal 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 Técnico), pela divergência no valor de R$9.086.503,61 entre o saldo do Ativo Total de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64 (R$34.216.711,51) e o valor demonstrado no Ativo Total de acordo com o MCASP (R$43.303.215,12;

b) Infringência 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); MCASP 6º Edição; NBC TSP Estrutura Conceitual, pela realização de procedimentos de avaliação junto as disponibilidades financeiras da entidade, constatou-se que o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa encontra-se superavaliado no montante de R$301.673,46 (trezentos e um mil, seiscentos e setenta e três reais e quarenta e seis centavos), em razão das seguintes ocorrências:

b.1) Divergência entre o saldo bancário informado pelo banco e o saldo contabilizado;

b.2) Ausência de reconhecimento contábil de contas informadas pelas Instituições Financeiras.

c) Infringência aos artigos 39, 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 139 e seguintes da CTN bem como com o MCASP 6º Edição e NBC TSP Estrutura Conceitual, pela avaliação realizada no Resumo da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária do Município, verificando que no mínimo o valor de R$769.423,12 (setecentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e três reais e doze centavos) inscritos em Dívida Ativa registrados no BGM não é realizável, demonstrando que os valores registrados em Dívida Ativa estão superavaliados em virtude da inexistência, ou existência em valor insuficiente, de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa;

d) Infringência 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 6º Edição; NBC TSP Estrutura Conceitual, pela subavaliação das obrigações de curto e longo prazo oriundos de precatórios em R$439.436,24 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e seis reais e vinte e quatro centavos), tendo em vista que a dívida informada pelo TJRO decorrente de precatório em regime especial é de R$689.944,51 (seiscentos e oitenta e nove mil, novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e um centavos) enquanto o valor registrado na contabilidade é de R$250.508,27 (duzentos e cinquenta mil, quinhentos e oito reais e vinte e sete centavos);

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR MARCOS APARECIDO LEGHI – PREFEITO MUNICIPAL, EM CONJUNTO COM A SENHORA JENIFFER PRISCILA ZACHARIAS, CONTROLADORA.

e) Infringência ao artigo 167, V e VI da Constituição Federal c/c arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 e Jurisprudência TCERO-Decisão nº 232/2011-Pleno (Processo nº 1133/2011), pelas seguintes situações encontradas:

> e.1) ausência de documentos de suporte que comprovem a autorização legal, referente aos Decretos nº 1632/16 e 1635/16;
>
> e.2) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, referente aos Decretos nº 1632/16; 1635/16; 1633/16; 1634/16; 1649/16; 1651/16; 1659/16; 1718/16; 1738/16; 1814/16; 1845/16; 1900/16; 1714/16; 1755/16; 1756/16; 1753/16; 1754/16; 1791/16 e 1901/16;
>
> e.3) As alterações do orçamento inicial por meio dos créditos adicionais somam o valor de R$ 10.439.644,89 (dez milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e oitenta e nove centavos), o equivalente a 32,09% do orçamento inicial (R$ 32.527.373,00), contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias (**Reincidente)**;
>
> e.4) A Lei Municipal nº 1.220/15 (LOA), autorizou, previamente, o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 18% (R$5.854.927,14) do total do orçamento inicial (R$32.527.373,00), diretamente por meio de decreto do executivo. Entretanto, verificou-se que foram abertos com fundamentos na LOA o valor de R$7.537.976,61 (sete milhões, quinhentos e trinta e sete mil, novecentos e setenta e seis reais e sessenta e um centavos), equivalente a 23,17% da dotação inicial, perfazendo um valor R$1.683.049,47 (um milhão, seiscentos e oitenta e três mil, quarenta e nove reais e quarenta e sete centavos) de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização orçamentária.

f) Infringência aos artigos 11 e 58 da Lei Complementar 101/2000, artigos 37, XII, e 132 da CF/88 c/c artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; e Parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal n. 9.492/97, em razão das seguintes deficiências nos procedimentos de cobrança da dívida ativa:

> f.1) Inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa;
>
> f.2) Ausência de procedimentos para inclusão do nome do devedor em cadastros de órgãos de proteção ao crédito.

g) Infringência aos art. 4º, § 1º, 9º e 53, III, LRF, pela meta definida prevê a redução da dívida fiscal líquida na ordem de R$175.107,50 (cento e setenta e cinco mil, cento e sete reais e cinquenta centavos), entretanto, o resultado apurado foi uma redução de R$161.427,78 (cento e sessenta e um mil, quatrocentos e vinte e sete reais e setenta e oito centavos), o equivalente a 7,81% abaixo da meta fixada;

h) Infringência ao parágrafo 1º do artigo 16 e caput do artigo 18 da Lei Complementar nº 154/96, em razão do não atendimento das seguintes determinações/recomendações:

> h.1) Item V da Decisão n. 419/16 (Processo nº 1852/16) – Determinar ao Órgão de Controle Interno 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, nos termos do art. 51 da Constituição Estadual c/c o art. 9º, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, devendo reportar a este Tribunal ao constatar quaisquer irregularidades, sob pena de responsabilização solidária, sem prejuízo da aplicação de sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte;
>
> h.2) Item II, alínea "a" da Decisão n. 210/15 (Processo nº 1440/15) para que o Poder Executivo observe os princípios legais e constitucionais para o planejamento dos gastos públicos, tendo em vista que as excessivas alterações orçamentárias configuram falta de planejamento;
>
> h.3) Item II, alínea "c" da Decisão n. 210/15 (Processo nº 1440/15) para que o Poder executivo adote medidas com vistas a possibilitar o encaminhamento dos documentos estabelecidos por meio das Instruções Normativas n. 13/2004, 19/2006 e 22/2007/TCE-RO dentro dos prazos estabelecidos, evitando com isso a ocorrência de envio intempestivo do RREO 4º Bimestre.

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR MARCOS APARECIDO LEGHI – PREFEITO MUNICIPAL

i) Infringência art. 8º c/c Anexo B da Instrução Normativa nº 39/2013/TCERO, pelo atraso na remessa do RREO do 4º bimestre de 2016;

II – Considerar que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Alto Paraíso/RO, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Marcos Aparecido Leghi – Prefeito Municipal, CPF nº 352.551.701-78, **não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal nº 101/2000**;

III – Ratificar os Termos de Alertas de Responsabilidade Fiscal nºs 113/2016 e 30/2017 ao gestor do Município de Alto Paraíso/RO, senhor Marcos Aparecido Leghi – Prefeito Municipal, CPF nº 352.551.701-78, na forma do artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade

Fiscal, pois o gasto com pessoal do Poder Executivo de Alto Paraíso - consistiu em 54,77% no 1º semestre e 54,62% no 2º semestre de 2016 ultrapassando o Limite de Despesa com Pessoal (54%), incorrendo, portanto, nas proibições previstas no artigo 22 da LRF, adotando as determinações do artigo 23 da mesma Lei;

IV – Determinar, a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que no **prazo de 180 dias,** 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 contabilidade 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 e art. 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal

V – Determinar, a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que **apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 180 dias**, 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

g) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis.

VI – Determinar, a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que **apresente a esta Corte de Contas, 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 com base legal, 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

VII – Determinar a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, 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;

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 n° 345 e em consonância com a Lei Federal n° 5.194/66.

VIII – Determinar, a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que observe as metas de resultados primário e nominal, adotando medidas de contingenciamento de despesas acaso se verifique a impossibilidade de seu cumprimento, nos termos do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal;

IX – **Determinar,** a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, para que observe o limite estabelecido no artigo 20, III, da LRF, para os gastos com pessoal, observando ainda o prazo estabelecido no artigo 23 do mesmo regramento para a recondução integral da despesa ao limite, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017;

X – Determinar, ao responsável pela Contabilidade do Município de Alto Paraíso/RO, para que agregue os saldos de contas e/ou de grupos de contas de mesma natureza das entidades controladas às demonstrações do Município, bem como incorporar os passivos de precatórios de longo prazo no Balanço Patrimonial, no grupo "Passivo Não Circulante" reconhecidos como provisões;

XI – Determinar, ao responsável pelo Órgão de Controle Interno 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, nos termos do art. 51 da Constituição Estadual c/c o art. 9º, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, devendo reportar a este Tribunal ao constatar quaisquer irregularidades, sob pena de responsabilização solidária, sem prejuízo da aplicação de sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte;

XII– Determinar, a Secretaria Geral de Controle Externo para que a Comissão de Contas Municipais Anuais, adote as seguintes medidas:

a) inclua no relatório técnico preliminar o detalhamento necessário para correta caracterização da infringência ao art. 42 da LRF, possibilitando a ampla defesa e o contraditório;

b) nos casos de extrapolação das despesas com pessoal, considere em sua análise a trajetória do retorno ao limite legal das despesas com pessoal, conforme as disposições do art. 23 da LRF;

XIII – Determinar a Secretária Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que na instrução/análise das contas do Município de Alto Paraíso, relativa ao exercício de 2018, verifique especificamente o cumprimento dos itens IV, V, VI, VII, VIII, IX e X desta decisão;

XIV – **Alertar** a atual Prefeita do Município de Alto Paraíso/RO, Senhora Helma Santana Amorim ou quem vier a substituí-la, 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;

XV – Dar ciência da Decisão aos responsáveis – com a Publicação no Diário Oficial eletrônico desta Corte - D.O.e-TCE/RO, 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);

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

Em 21 de Junho de 2018

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA
RELATOR