



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

**PARECER N. : 0231/2020-GPGMPC**

**PROCESSO N.: 1628/2020**

**ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE  
SERINGUEIRAS - EXERCÍCIO DE 2019**

**RESPONSÁVEL: LEONILDE ALFLEN GARDA – PREFEITA MUNICIPAL**

**RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Seringueiras, relativas ao exercício de 2019, de responsabilidade da Senhora Leonilde Alflen Garda, Prefeita Municipal.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 25.05.2020,<sup>1</sup> para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n. 154/1996, combinado com o art. 47 do Regimento Interno do TCER.

A unidade técnica, após examinar os documentos que compõem a prestação de contas em epígrafe, considerando que as falhas detectadas não são suficientes para atrair o juízo de reprovabilidade sobre as contas, lavrou relatório conclusivo (ID 952092) e a proposta de parecer prévio sobre as contas (ID 952093), propondo que a Corte emita parecer prévio pela aprovação das contas, *verbis*:

Proposta de parecer prévio

<sup>1</sup> Diante da pandemia do novo coronavírus, a Corte de Contas editou a Portaria n. 245, de 23 de março de 2020, prorrogando o prazo para envio das prestações de contas ao Tribunal, até 31.05.2020, *verbis*: “Art. 4º PRORROGAR por 60 (sessenta) dias o prazo final estabelecido na Instrução Normativa nº 13/TCE/RO/2004, para que as unidades jurisdicionadas municipais e estaduais apresentem as prestações de contas anuais ao Tribunal de Contas.”



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Considerando que não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as contas não estão de acordo com os princípios constitucionais e legais aplicáveis que regem a administração pública municipal na execução dos orçamentos.

Considerando que, exceto pela **superavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas”** (descrito no item 4.2.1), não tivemos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as contas não representam adequadamente a posição patrimonial e financeira do ente em 31 de dezembro do exercício financeiro, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil.

Apesar da relevância da distorção identificada ocasionada pela divergência em relação à data-base de levantamento do passivo atuarial, tal distorção não possui efeito generalizado, pois não compromete as demais afirmações da Administração.

Considerando que, apesar da relevância do **não atendimento da determinação exarada por este Tribunal de Contas no Processo n. 01010/2019, Acórdão APL-TC 309/2019, item III, a; e, Processo n. 1591/2019, Acórdão APL-TC 00118/2018, Item IV, alíneas “b”, “c”, “d” e “f”,** a situação não é suficiente para comprometer os resultados apresentados, uma vez que se trata de determinação para aperfeiçoamento do sistema de controle interno da Administração, não tratando-se de irregularidade ou impropriedade na execução do orçamento ou na transparência dos resultados da gestão.

Pelo exposto, propõe-se a emissão de **parecer prévio pela aprovação** sobre as contas do chefe do Executivo municipal de Seringueiras, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade da Senhora Leonilde Alflen Garda. (grifei)

O relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, ao receber os autos instruídos com o relatório conclusivo, exarou o Despacho Ordinatório ID 952336, nos seguintes termos:

### DESPACHO Nº 0225/2020-GCVCS

1. Tratam os autos de Prestação de contas relativa ao exercício de 2019 da Prefeitura Municipal de Seringueiras, sob os quais o Corpo Técnico Instrutivo emitiu seu Relatório Técnico (ID 952092) em que opina pela emissão de Parecer Prévio pela Regularidade das Contas, com fundamento no artigo 31, §§ 1º e 2º da Constituição Federal e a Lei Complementar Estadual nº 154/1996, no artigo 1º, III, e no artigo 23, II c/c art. 49 do Regimento Interno.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2. Posto isto, na fase processual em que os autos se encontram, promovo o encaminhamento dos autos a esse *Parquet* de Contas para sua regimental manifestação.

Assim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação ministerial.

É o relatório.

De plano, depreende-se do relatório conclusivo sobre as contas (ID 952092) que a unidade técnica opinou acerca da Execução do Orçamento e do Balanço Geral do Município, nos seguintes termos:

### 3.2. Opinião sobre a execução do orçamento

[...]

Com base em nosso trabalho, descrito neste relatório, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que não foram observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, de acordo com as disposições da Constituição Federal, Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000.

[...]

### 4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município

#### 4.1.1. Opinião

[...]

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, exceto pelos efeitos do assunto descrito no parágrafo “Base para opinião com ressalva”, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas do Município de Seringueiras, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

### 4.1.2. Base para opinião com ressalva

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

i. Superavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas” no passivo não circulante no valor aproximado de R\$4,7 milhões, em decorrência da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019) e subavaliação de aproximadamente R\$3,9 milhões nos ativos garantidores informados no documento que suportou os registros das provisões matemáticas do Balanço Patrimonial. [...]

### 4.2. Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

[...]

4.2.1. Superavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas” no passivo não circulante no valor aproximado de R\$4,7 milhões, em decorrência da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019) e subavaliação de aproximadamente R\$3,9 milhões nos ativos garantidores informados no documento que suportou os registros das provisões matemáticas do Balanço Patrimonial

A Provisão Matemática Previdenciária representa o total de recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente, também conhecida como Passivo Atuarial.

Na avaliação do saldo contábil das Provisões Matemáticas, solicitamos a documentação de suporte que subsidiou o registro contábil, sendo apresentada, a Avaliação Atuarial com data-base de encerramento em 31.12.2018 (ID 951824), contudo, a data-base de encerramento das demonstrações contábeis analisadas é de 31.12.2019 demonstrando uma divergência de lapso temporal entre as duas posições de 12 meses, situação que representa um risco de subavaliação ou superavaliação desses registros.

Para não incorrer em prejuízo nas análises, obteve-se cópia da Avaliação Atuarial mais recente com data-base de 31.12.2019 no portal transparência do Instituto de Previdência de Seringueiras (<http://transparencia.ipms.ro.gov.br/portaltransparencia/publicacoes/8>) (ID 951826).

De posse das duas Avaliações Atuariais pudemos concluir que o saldo da conta "Provisões Matemáticas" no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial está superavaliado em R\$4.696.965,04 em decorrência de utilização de documentação de suporte para registro



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

das provisões matemáticas registradas no Passivo não Circulante com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019), demonstrando uma divergência temporal entre as duas posições, sendo R\$41.436.819,90 referente à posição de 31.12.2018 e R\$36.739.854,86 referente à posição de 31.12.2019.

Além disso, verificou-se uma subavaliação de R\$3.983.577,00 entre os ativos garantidores registrados na posição 31.12.2019 (R\$20.701.583,74) e os ativos garantidores informados no documento que suportou os registros das provisões matemáticas do Balanço Patrimonial (posição 31.12.2018) (R\$16.718.006,74), conforme demonstrado nas tabelas abaixo: [...]

Resultado Atuarial por Exercício			
Descrição	1. Posição em 31.12.2018	2. Posição em 31.12.2019	3. Diferença = (2-1)
A. Reserva Matemática benefícios já concedidos	7.444.983,24	10.451.211,02	3.006.227,78
B. Reserva Matemática benefícios a conceder	33.991.836,66	26.288.643,84	-7.703.192,82
C. Total das Provisões = (A + B)	41.436.819,90	36.739.854,86	-4.696.965,04
D. Ativos Garantidores	16.718.006,74	20.701.583,74	3.983.577,00
<b>E. Resultado Atuarial = (D - E)</b>	<b>-24.718.813,16</b>	<b>-16.038.271,12</b>	<b>8.680.542,04</b>

Fonte: Avaliação Atuarial encerrada em 31.12.2018 e em 31.12.2019.

Posição das Provisões Matemáticas no Balanço Patrimonial x Avaliação Atuarial em 31.12.2019	
Descrição	Valor
1. Posição das Provisões Matemáticas no Balanço Patrimonial em 31.12.2019	41.436.819,90
2. Posição das Provisões Matemáticas na Avaliação Atuarial em 31.12.2019	36.739.854,86
3. Diferença entre as provisões matemáticas do BP e da Avaliação Atuarial com data base 31.12.2019 = (1 - 2)	4.696.965,04
4. Diferença entre os ativos garantidores (data base 31.12.2019 - data base 31.12.2018)	3.983.577,00
<b>5. Distorção apurada = (3 + 4)</b>	<b>8.680.542,04</b>

Fonte: Balanço Patrimonial, ID 900859 e Avaliação Atuarial encerrada em 31.12.2019

Tais divergências ocasionaram uma distorção no resultado atuarial de R\$8.680.542,02, entre as avaliações atuariais da data base 31.12.2018 (-R\$24.718.813,16) e 31.12.2019 (-R\$16.038.271,12). Frise-se ainda como efeito dessa situação, a ausência de representação fidedigna do resultado patrimonial e baixa confiabilidade das informações dos relatórios.

### 4.3. Deficiências de Controle

Por fim, visando verificar os controles existentes e, conseqüentemente, certificar se a composição dos "Créditos a Receber em Dívida Ativa" no Balanço Patrimonial tem representação



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

fidedigna do saldo realizável, foram aplicadas técnicas de análise documental e aplicação de questionário com a Administração.

Como resultado, verificou-se deficiências no controle da dívida ativa em razão das seguintes constatações: a) inexistência de normatização/critério para provisionamento de perdas de créditos em dívida ativa; b) inexistência de normatização com metodologia para classificação da dívida ativa em curto e longo prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo (situações verificadas no requisito contabilização da dívida ativa). Além disso, no requisito inscrição e cobrança judicial, verificou-se ausência de contador de prazo prescricional no sistema (software) utilizado para o controle da Dívida Ativa.

Contudo, ainda assim, a administração realizou ajustes para perdas no saldo da conta da dívida ativa, conforme consta das notas explicativas do Balanço Patrimonial, ID 900859. Frise-se que, neste caso, a ausência de controle, por si só, não caracteriza um achado de auditoria financeira, o que nos faz concluir por determinar à Administração a implementação de melhorias de controle para diminuição de riscos de o saldo registrado não representar o saldo fidedigno realizável.

### **DETERMINAÇÃO**

Determinar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: a) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; b) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e c) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual).

Nada obstante a falha em tela, o corpo instrutivo concluiu que as contas estão aptas a receber Parecer Prévio pela aprovação, sem qualquer ressalva.

Diversamente, como se verá, a opinião do Ministério Público de Contas é no sentido de que as contas, muito embora devam receber parecer prévio pela aprovação, estão a merecer as ressalvas consignadas pelo próprio corpo de instrução em relação ao Balanço Geral do Município, entre outras tratadas neste opinativo.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sem embargo, mesmo com a oposição de ressalvas, mostra-se dispensável a oitiva da titular do Poder Executivo Municipal nestes autos, conforme os fundamentos a seguir expostos.

A tramitação das “*Contas dos Prefeitos Municipais*” é regulamentada pelo Regimento Interno da Corte de Contas, o qual estabelece, em seu artigo 50, espécie de rito abreviado para os casos em que não forem identificadas distorções relevantes ou indícios de irregularidades que possam ensejar a rejeição das contas, não havendo, na hipótese, a audiência formal do respectivo gestor, adotando-se os seguintes procedimentos, *litteris*:

Art. 50. A apreciação do processo das contas prestadas pelo Prefeito será realizada em até 180 (cento e oitenta dias) dias a contar do seu recebimento, **quando não identificadas no relatório preliminar distorções relevantes ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas**, observados os seguintes prazos: (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

I - a Unidade Técnica especializada manifestar-se-á em até 90 (noventa) dias; (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO).

II - o Ministério Público de Contas manifestar-se-á em até 60 (sessenta) dias; e (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO).

III - o Conselheiro-Relator disporá do prazo de 30 (trinta) dias para o relato. (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO). (Grifo nosso).

Na mesma perspectiva, a Resolução n. 278/2019/TCE-RO, que “*estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia*”, prevê que a oitiva do responsável estará circunscrita aos achados que puderem resultar em opinião contrária à aprovação das contas, de acordo com o parágrafo único do artigo 4º da referida norma, *verbis*:

**Art. 4º.** Na proposta de encaminhamento, a **unidade técnica indicará ao Relator em relatório preliminar, quando for o caso, quais achados poderão resultar em provável opinião adversa e**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

**serem atribuídas ao exercício negligente ou abusivo do Chefe do Poder Executivo**, na direção superior da administração, na forma dos art. 11 a 14 desta Resolução e do Regimento Interno.

**Parágrafo único. O Relator, ao facultar a defesa do Chefe do Poder Executivo, circunscreverá a oitiva aos achados que puderem resultar em opinião contrária a aprovação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.** (Grifo nosso).

Por outro lado, caso sejam identificadas distorções relevantes ou irregularidades que possam ensejar a rejeição das contas – e somente nesses casos – será concedido o prazo regimental de 30 dias, improrrogáveis, para a apresentação de justificativas pela gestora, consoante previsto no inciso II do §1º do artigo 50 do Regimento Interno do Tribunal.

Eis a literalidade do dispositivo:

Art. 50. [...]

**§1º. Identificados no relatório preliminar distorções relevantes ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas**, o Tribunal apreciará o processo das contas prestadas pelo Prefeito em até 240 (duzentos e quarenta) dias a contar do seu recebimento, observados os seguintes prazos: (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO).

I - a Unidade Técnica especializada manifestar-se-á em até 90 (noventa) dias para a emissão do relatório preliminar; (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO).

**II - o Tribunal deverá conceder prazo de 30 (trinta) dias, improrrogáveis, para a defesa do Prefeito; (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO).**

III - a Unidade Técnica especializada manifestar-se-á em até 30 (trinta) dias para a emissão do relatório conclusivo; (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO).

IV - o Ministério Público de Contas manifestar-se-á em até 60 (sessenta) dias; e (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO).

V - o Conselheiro-Relator disporá do prazo de até 30 (trinta) dias para o relato. (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO). (Grifo nosso).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

É certo que a não detecção de irregularidades graves resultará, inexoravelmente, na emissão de parecer prévio pela aprovação ou aprovação com ressalvas das contas de governo, hipóteses em que o regramento insculpido no artigo 50, I a III, do Regimento Interno dispensa a audiência do gestor, dando ao feito o seguimento ordinário, que consiste justamente na manifestação deste órgão ministerial imediatamente depois da manifestação técnica conclusiva.

Nessa senda, divergindo pontualmente da unidade técnica, e, considerando a falha motivadora da opinião com ressalva sobre o Balanço Geral, externada pelo próprio corpo técnico, além das falhas relativas à baixa arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa e ao descumprimento de decisões anteriores da Corte, que serão explanadas neste opinativo, entendo que as presentes contas devem receber parecer prévio pela **aprovação com ressalvas**, para os fins do art. 35 da Lei Complementar n. 154/96.

Nesse passo, calha rememorar que a Resolução n. 278/2019/TCE-RO é expressa quanto à necessidade de registro das ressalvas no parecer prévio sobre as contas, *verbis*:

Art. 16. A deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no processo de apreciação das contas de governo terá a forma de parecer, conforme o disposto no Regimento Interno do TCE-RO.

§ 1º O **parecer conterà as ressalvas** e irregularidades detectadas, as opiniões, a conclusão e a respectiva fundamentação, além de eventuais ciências de descumprimento de normativo e recomendações direcionadas ao Chefe do Poder Executivo.

§ 2º A emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas poderá implicar, ainda, a representação ao Ministério Público e ao Poder Legislativo correspondente, para providências cabíveis, nos casos que forem constatados indícios de existência de crime contra a Administração Pública, de ato de improbidade administrativa ou de crime de responsabilidade. (Grifei).

Todavia, caso o relator dos autos decida oportunizar aos responsáveis a apresentação de justificativas acerca das falhas formais apontadas pelo corpo técnico e/ou de outras falhas que, eventualmente, detecte em seu exame,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

esta Procuradoria-Geral de Contas não se furtará de efetuar nova análise e ofertar manifestação complementar.

Feitas tais considerações, insta dizer que o total de recursos arrecadados pelo Município de Seringueiras no exercício em exame alcançou **R\$ 41.684.903,04**, o que dá uma dimensão dos desafios e da responsabilidade que recai sobre aquele que tem sob seu encargo o emprego de tais recursos com o objetivo de garantir melhores condições de vida a todos os munícipes.

O relatório técnico e demais documentos inerentes às presentes contas de governo contêm, ainda, um conjunto de dados e informações que delineiam um cenário abrangente das contas, explicitando a situação financeira e orçamentária do ente.

O quadro a seguir comporta a síntese dos principais resultados da gestão:

<i>Descrição</i>	<i>Resultado</i>	<i>Valores (R\$)</i>
<b>Alterações Orçamentárias</b>	Lei Orçamentária Anual - LOA - Lei Municipal n. 1.239/2018 <b>Dotação Inicial:</b>	34.138.221,00
	<b>Autorização Final</b> <b>Despesas empenhadas</b> <b>Economia de Dotação</b>	43.315.072,03 37.510.690,59 <b>5.804.381,44</b>
	Não houve autorização prévia na LOA para abertura de créditos adicionais. Os créditos adicionais suplementares abertos no exercício foram autorizados por leis específicas e representaram 9,38% da dotação inicial. O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) foi de R\$ 2.829.097,13 (8,29% do orçamento inicial), sendo que a Corte já firmou entendimento, no sentido de que o limite máximo é de <b>20%</b> do orçamento inicial, pelo que se conclui que não houve excesso de alterações orçamentárias.	
<b>Resultado Orçamentário</b>	<b>Receita arrecadada</b> <b>Despesa empenhada</b> Resultado Orçamentário (Consolidado)	41.684.903,04 37.510.690,59 <b>4.174.212,45</b>
<b>Limite da Educação (Mínimo 25%)</b>	<b>Aplicação no MDE: 30,92%</b> (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) Receita Base	6.377.320,89 20.623.076,97



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

<b>Limite do Fundeb</b> Mínimo 60% Máximo 40%	<b>Total aplicado (103,90%)</b> <b>Remuneração do Magistério (67,96%)</b> <b>Outras despesas do Fundeb (35,94%)</b>	7.634.130,08 4.993.394,38 2.640.735,70
<b>Limite da Saúde (Mínimo 15%)</b>	<b>Total aplicado: 26,61%</b> <b>Receita Base</b>	5.294.853,17 19.895.036,47 <sup>2</sup>
<b>Repasso ao Poder Legislativo (Máximo de 7%)</b>	<b>Índice: 6,97%</b> <b>Repasso Financeiro realizado</b> <b>Receita Base:</b>	1.364.036,68 19.561.952,17
<b>Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa</b>	<b>Percentual Atingido: 0,76%</b> <b>Arrecadação</b> Saldo inicial <b>Resultado: baixíssimo desempenho</b>  Dados extraídos das notas explicativas do Balanço Patrimonial (ID 900859) e relatório circunstanciado (ID 900855). Adiante, o MPC tecerá comentários acerca da falha, cujos dados constantes no relatório técnico divergem dos demonstrativos apresentados pela Administração.	151.882,84 20.043.054,39
<b>Equilíbrio Financeiro</b>	<b>Disponibilidade de Caixa apurada:</b> <b>(Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2019)</b>  Fontes vinculadas Fontes Livres Fontes vinculadas deficitárias Suficiência financeira de recursos livres	<b>5.547.900,92</b>  5.206.566,57 341.334,35 0,00 341.334,35
<b>Resultado Nominal</b>	<b>Atingida</b> Meta: Resultado acima da linha Resultado abaixo da linha ajustado	119.750,00 2.113.733,97 2.113.733,97
<b>Resultado Primário</b>	<b>Atingida</b> Meta: Resultado acima da linha Resultado abaixo da linha ajustado	1.304.762,30 1.928.972,28 1.928.972,28
<b>Despesa total com pessoal Poder Executivo (Máximo 54%)</b>	<b>Índice: 45,53%</b> <b>Despesa com Pessoal</b> <b>Receita Corrente Líquida</b>	16.128.255,63 35.422.716,97

<sup>2</sup> Há divergência conceitual entre a base de cômputo da aplicação da saúde e educação, pois, embora ambas sejam compostas pelas receitas de impostos e transferências, diferem em relação à composição da Cota-Parte FPM, pois ela não inclui as cotas de 1% transferidas em julho e dezembro (alíneas “d” e “e”, inciso I, art. 159 da CF).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em face desses principais resultados e de sua análise circunstanciada e integrada, a unidade técnica concluiu pela **aprovação das contas**, entendimento do qual o Ministério Público de Contas pontualmente diverge, como já adiantado, apenas para **acrescentar as ressalvas** pontuadas pela própria unidade técnica e adicionar a tal elenco a baixa arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa do município e o descumprimento de decisões da Corte, abordados logo mais a seguir.

Sem embargo da parcial divergência, serão adotados como razão de opinar, em linhas gerais, os fundamentos do laborioso trabalho empreendido, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC.<sup>3</sup>

Pois bem.

No tocante à dívida ativa, à luz do relatório técnico conclusivo, especialmente no capítulo 2, verificam-se quatro constatações. A primeira, no sentido de que a arrecadação do estoque da dívida ativa no exercício de 2019 alcançou a proporção de 3% do saldo inicial. A segunda, de que a arrecadação foi menor que a obtida no exercício anterior (14%). A terceira, de que o saldo da dívida a ser transferido para o próximo exercício foi de R\$ 5.735.073,91.<sup>4</sup> A última, de que o estoque da dívida aumentou muito, especialmente no exercício de 2018, *verbis*:

### 2.1.5. 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

<sup>3</sup> Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.

<sup>4</sup> Não incluído os valores a receber do RPPS.

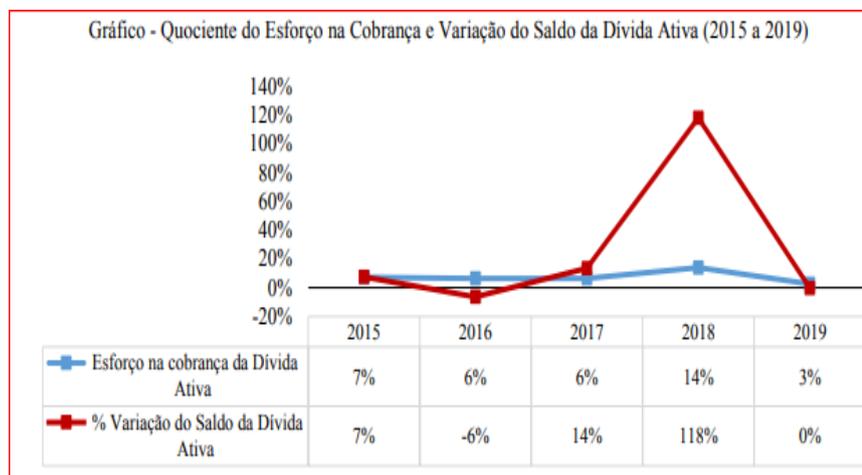


# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

estoque, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao ano anterior.



O gráfico demonstra que o município alcançou o percentual de apenas 3% do estoque da dívida ativa existente no início do exercício de 2019, evidenciando baixo esforço na cobrança dos créditos, e estoque da dívida aumentou muito em 2017 e 2018. O saldo dos créditos da dívida ativa ao final do exercício era de R\$ 5.735.073,91, não incluído os valores a receber do RPPS.

As informações técnicas, contudo, não são consistentes com as informações contidas nas notas explicativas do Balanço Patrimonial (ID 900859, fl.124).

Com efeito, extrai-se dos quadros constantes de referidas Notas Explicativas, bem como do relatório circunstanciado, abaixo colacionados, que a **recuperação dos créditos da dívida ativa** (R\$ 151.882,84) atingiu a proporção de 0,76% do saldo inicial (R\$ 20.043.054,39), tendo o saldo final, após ajustes redutores para a provisão das perdas, totalizado R\$ 6.110.334,14, *litteris*:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Movimentação Dívida Ativa Tributária	
Saldo Anterior	1.483.950,18
Recebimento de Principal da Dívida (-)	130.938,17
Recebimento de Encargos da Dívida (-)	17.251,80
Baixa da Dívida Ativa por cancelamento/prescriç(-)	221.677,49
Sub Total	1.114.082,72
Inscrição de Principal da Dívida (+)	306.681,85
Inscrição de Encargos da Dívida (+)	54.304,16
Saldo da Composição Atual	1.475.068,73
(-)Ajuste Perda Div. Ativa Tributária	827.362,90
Saldo Anterior Dívida ativa RPPS	231.870,67
Recebimento Dívida RPPS(-)	262.062,95
Inscrição Dívida RPPS(+)	390.907,51
Composição Atual Dívida RPPS	360.715,23

Movimentação Dívida Ativa Não Tributária	
Saldo Anterior	18.559.104,21
Recebimento de Principal da Dívida (-)	3.656,54
Recebimento de Encargos (-)	36,33
Sub Total	18.555.411,34
Inscrição de Principal da Dívida (+)	160,00
Inscrição de Encargos da Dívida (+)	26,41
Saldo da Composição Atual	18.555.597,75
(-)Ajuste para Perda em Div. Ativa Não Tributária	12.805.978,84



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

9.2 - Segue a Composição da Dívida Ativa Tributária e Não tributária ao final do exercício de 2019:

### Apuração do saldo da Dívida Ativa

Teste de Saldo da Dívida Ativa	Valor
1. Saldo do Exercício Anterior (SIGAP Contábil/Balancete de Verificação/Exercício anterior)	20.043.054,39
1.1. Dívida Ativa tributária - Curto Prazo	0,00
1.2. Dívida Ativa não tributária - Curto Prazo	0,00
1.3. Dívida Ativa tributária - Longo Prazo	1.483.950,18
1.4. Dívida Ativa não tributária - Longo Prazo	18.559.104,21
2. Inscrição (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	306.841,85
3. Taxa, Juros e Multa (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	54.330,57
4. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa - Principal e Encargos (SIGAP Contábil/Balancete da Receita)	151.882,84
4.1. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa tributária	130.938,17
4.2. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa não tributária	3.656,54
4.3. Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	17.288,13
4.4. Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa das Contribuições	0,00
4.5. Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras receitas	0,00
5. Cancelamento (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	221.677,49
6. Saldo do Exercício Apurado (1+2+3-4-5)	20.030.666,48
7. Saldo do Exercício demonstrado no Balanço Patrimonial (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	20.030.666,48
<b>8. Resultado (6-7) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)</b>	0,00

Nota Explicativa: A Dívida ativa Tributária e Não Tributária está devidamente registrada no Balanço Patrimonial, Sendo detalhado conforme anexo TC-23 constante desta prestação de contas.

Assim, ainda que se considerasse a situação mais favorável consignada na análise técnica, a arrecadação da dívida ativa no exercício de 2019 alcançaria, no máximo, 3% do saldo inicial, proporção ainda considerada muito baixa em relação aos 20% que a Corte vem considerando como razoável, o que revela o **baixíssimo desempenho na arrecadação dos créditos da dívida ativa** configurado nos presentes autos.

Ademais, da simples observância do histórico de arrecadação de tais créditos nos exercícios de 2015 a 2019, verifica-se que no exercício de 2019, o percentual teve uma acentuada baixa, passando de 14% para 3% (ou 0,76%, conforme demonstrativos contábeis), razão pela qual a falha, no entender ministerial, notadamente diante da queda abrupta, deve ser incluída no rol de ressalvas.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Cabe ressaltar que o Ministério Público de Contas vem reiteradamente pugnando por uma maior rigidez da Corte de Contas em relação à análise do esforço na recuperação de créditos da dívida ativa, por entender que esses recursos são indisponíveis e fundamentais para garantir o desenvolvimento de ações públicas essenciais, não se justificando a baixa efetividade observada ao longo dos anos no tocante ao ingresso de tais recursos nos cofres da municipalidade.

Assim, para além da inclusão de ressalva pela baixa arrecadação da dívida ativa, deve ser também **determinado** à gestora que adote medidas efetivas visando a intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, alertando aos responsáveis de que a reincidência no descumprimento de determinações poderá ensejar, *per si*, a emissão de juízo de reprovação sobre contas vindouras.

Ademais, esta Procuradoria-Geral de Contas defende que deve constar no elenco de ressalvas às presentes contas os **descumprimentos de decisões anteriores da Corte de contas**, expressos e analisados no relatório conclusivo, *verbis*:

I. **(Item III, alínea “a”, subitem 1 do Acórdão APL-TC 00309/19, referente ao Processo n. 01010/19)** III – Determinar à atual Prefeita do Município de Seringueiras/RO, Senhora Leonilde Alflen Garda, ou quem vier a substituí-la, para que adote as seguintes providências junto aos Setores competentes da estrutura do Poder Executivo do Município: a) observância dos alertas, determinações e recomendações que foram exaradas no Acórdão APL-TC 00474/18 (Proc. nº 01667/18), em especial quanto: a.1) à adoção de providências que visem ao cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação – PNE, assim como outras medidas que objetivem a melhoria da qualidade de educação, mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais.

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Conforme Acórdão APL-TC 00164/20 referente ao Processo 00368/20, que trata do monitoramento da Auditoria Operacional, instaurada no âmbito do Município de Seringueiras, com



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

o objetivo de verificar o cumprimento e a evolução das Metas 1 e 3 previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), consoante determinações exaradas no Acórdão APL-TC 00556/17, proferido no Processo nº 03140/2017/TCE-RO, a Administração de Seringueiras descumpriu a meta 1 do Plano Nacional de Educação

**XIII. (Item IV, alínea “b” do Acórdão APL-TC 00118/18, referente ao Processo n. 01591/17)** IV – Determinar, via ofício, a atual Prefeita ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente: b) manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de inscrição e baixa; (iv) ajuste para perdas de dívida ativa; (v) requisitos das informações; (vi) fluxograma das atividades; e (vii) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

**Situação:** Não atendeu.

**Comentários:** O Relatório de Auditoria do Controle Interno (pág. 37, ID 900855) informa que o manual de procedimentos para o registro e controle da dívida ativa está em fase de elaboração e implantação, contudo, não informa quais ações já foram finalizadas e quais estão pendentes. Sendo assim, considerando o tempo decorrido desde a prolação do Acórdão (19.04.2018) e cientificação da gestora (04.06.2018), entende-se que a Administração dispôs de tempo suficiente para implemento das ações, no entanto, não o fez.

**XIV. (Item IV, alínea “c” do Acórdão APL-TC 00118/18, referente ao Processo n. 01591/17)** IV – Determinar, via ofício, a atual Prefeita ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente: c) rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial (consubstanciado na Provisão Matemática Atuarial) do instituto de previdência municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de registro e consolidação; (iv) requisitos das informações; (v) levantamento do relatório atuarial para encerramento do exercício financeiro; e (vi) responsabilidades dos agentes envolvidos, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação do passivo atuarial do município de acordo com as disposições da Lei



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** O Relatório de Auditoria do Controle Interno (pág. 37, ID 900855) informa que a Administração está envidando esforços para elaboração das rotinas de procedimentos contábeis para o registro e controle do déficit atuarial, contudo, enfrenta muita dificuldade técnica. Sendo assim, considerando o tempo decorrido desde a prolação do Acórdão (19.04.2018) e cientificação da gestora (04.06.2018), entende-se que a Administração dispôs de tempo suficiente para implemento das ações, no entanto, não o fez.

**XV. (Item IV, alínea “d” do Acórdão APL-TC 00118/18, referente ao Processo n. 01591/17)** IV – Determinar, via ofício, a atual Prefeita ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente: d) manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (ii) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (iii) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (iv) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (v) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (vi) lista de verificação para o encerramento do exercício e (vii) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

**Situação:** Não atendeu.

**Comentários:** O Relatório de Auditoria do Controle Interno (pág. 37, ID 900855) informa que o manual de procedimentos contábeis está em fase de elaboração e implantação, contudo, não informa quais ações já foram finalizadas e quais estão pendentes. Sendo assim, considerando o tempo decorrido desde a prolação do Acórdão (19.04.2018) e cientificação da gestora (04.06.2018), entende-se que a Administração dispôs de tempo suficiente para implemento das ações, no entanto, não o fez/não comprovou.

**XVI. (Item IV, alínea “f” do Acórdão APL-TC 00118/18, referente ao Processo n. 01591/17)** IV – Determinar, via ofício, a atual Prefeita ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente: f) apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: i. estabelecer o organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda; ii. promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal; iii. 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; iv. 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; v. 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; vi. realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal; vii. adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão; viii. 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; ix. 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; x. 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; xi. adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** O relatório do controle interno (ID 900855, pág. 35) menciona brevemente que a Administração realizou a atualização das leis municipais que tratam da arrecadação dos tributos de competência, frisa ainda que o Município carece de recursos humanos para atuar na área de fiscalização. Contudo, não se manifesta ponto a ponto quanto ao atendimento ou não dos requisitos mínimos definidos na determinação. Além disso, não foi apresentado plano de ação das medidas adotadas pela Administração. Sendo assim, considerando o tempo decorrido desde a prolação do Acórdão (19.04.2018) e cientificação da gestora (04.06.2018), entende-se que a Administração dispôs de tempo



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

suficiente para implemento das ações, no entanto, não o fez/não comprovou.

Em face desses descumprimentos, o corpo instrutivo consignou na parte conclusiva de seu relatório as seguintes considerações, alertas e determinações, *verbis*:

Considerando que, apesar da relevância do não atendimento da determinação exarada por este Tribunal de Contas no Processo n. 01010/2019, Acórdão APL-TC 309/2019, item III, a; e, Processo n. 1591/2019, Acórdão APL-TC 00118/2018, Item IV, alíneas “b”, “c”, “d” e “f”, a situação não é suficiente para comprometer os resultados apresentados, uma vez que se trata de determinação para aperfeiçoamento do sistema de controle interno da Administração, não tratando-se de irregularidade ou impropriedade na execução do orçamento ou na transparência dos resultados da gestão.

[...]

### 7. Proposta de encaminhamento

[...]

7.2. Reiterar à Administração do Município de Seringueiras as determinações lançadas nos seguintes acórdãos: Processo n. 01010/2019, Acórdão APL-TC 309/2019, item III, a; e, Processo n. 1591/2019, Acórdão APL-TC 00118/2018, Item IV, alíneas “b”, “c”, “d” e “f”;

7.3. Determinar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: a) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; b) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e c) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário e não tributário (no mínimo anual). 7.4. Determinar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: a) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; b) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e c) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário e não tributário (no mínimo anual).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Logo, uma vez verificado o descumprimento do **Acórdão APL-TC 309/2019, item III, a (Processo n. 01010/2019); e, Acórdão APL-TC 00118/2018, Item IV, alíneas “b”, “c”, “d” e “f” (Processo n. 1591/2019)**, tal ocorrência também deve ensejar a aposição de ressalvas.

A par dessas ressalvas adicionais, necessário chamar a atenção, por sua relevância, para as falhas mencionadas pela equipe técnica por ocasião da emissão de opinião sobre o Balanço Geral do Município, quais sejam, a superavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas” no passivo não circulante, no valor aproximado de R\$ 4,7 milhões, em decorrência da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019), assim como a subavaliação de aproximadamente R\$ 3,9 milhões nos ativos garantidores informados no documento que suportou os registros das provisões matemáticas do Balanço Patrimonial.

Sem maior esforço, vê-se que a apresentação de documentação de suporte com data-base de 31.12.2018, representando uma defasagem de 12 meses em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019), inegavelmente impede a comparabilidade e a aferição da fidedignidade de importantes informações acerca do equilíbrio atuarial, em prejuízo à correta avaliação da Corte.

Também neste caso, cabe a aposição de ressalvas, sem prejuízo da expedição de **determinação** à Administração para que, a partir do exercício de 2020, a representação do Passivo Atuarial no BGM seja realizada com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público, especialmente no que tange à data-base de informações, para que o valor líquido do passivo não divirja, significativamente, do valor que seria determinado na data a que se referem as demonstrações contábeis.

Cumpre aduzir que, tal qual o corpo técnico, este órgão ministerial entende que as impropriedades em questão, apesar de relevantes, não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

possuem potencial ofensivo bastante a ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação, mostrando-se suficiente a aposição de ressalvas.

Demais disso, observo que a análise acerca dos **recursos financeiros que respaldaram a abertura de créditos suplementares** tomou como base os valores informados na própria prestação de contas, não havendo menção à aferição de sua confiabilidade ou fidedignidade, como consta no item 3.1.1.2, do relatório conclusivo, *litteris*:

### 3.1.1.2. 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\$43.315.072,03, equivalente a 126,88% do orçamento inicial. A tabela abaixo detalha as alterações ocorridas no período.

Alteração do Orçamento	Valor	%
<b>Dotação Inicial</b>	<b>34.138.221,00</b>	100,00
(+) Créditos Suplementares	3.202.250,09	9,38
(+) Créditos Especiais	8.803.698,07	25,79
(+) Créditos Extraordinários	-	-
(-) Anulações de Créditos	2.829.097,13	8,29
<b>= Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)</b>	<b>43.315.072,03</b>	126,88
(-) Despesa Empenhada	37.510.690,59	109,88
<b>= Recursos não utilizados</b>	<b>5.804.381,44</b>	<b>17,00</b>

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

Cabe acrescentar, ainda, que não houve na própria LOA/2019 (Lei nº 741/2018) autorização prévia para alterações orçamentárias unilaterais, o que significa que os créditos adicionais suplementares abertos no exercício foram autorizados por leis específicas, representando 9,38% da dotação inicial.

Destaca-se que o orçamento anual, para que cumpra seus objetivos, deve obedecer a certo nível de rigidez ao traduzir ações planejadas e aplicações de recursos para alcance das finalidades propostas, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

programação, evitando alterações excessivas do orçamento em meio à execução, de forma a desvirtuar a programação orçamentária.

O Tribunal de Contas por meio de sua jurisprudência considera que as alterações orçamentárias com base em recursos previsíveis podem ocorrer até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação, sendo que a avaliação empreendida demonstrou o seguinte resultado:

<b>Cálculo do Excesso de alterações orçamentárias</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Dotação inicial (LOA) (a)	34.138.221,00	100,00
Anulações de dotação (b)	2.829.097,13	8,29
Operações de créditos (c)	-	-
<b>Total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (d) = (b + c)</b>	<b>2.829.097,13</b>	<b>8,29</b>
<b>Situação</b>	<b>Não houve Excesso</b>	

Tal resultado se mostra coerente com o posicionamento da Corte de Contas, visto que a proporção da alteração orçamentária total por fontes previsíveis, que foi de 8,29% (R\$ 2.829.097,13) das dotações iniciais, não configura excesso de alterações, considerando-se o limite máximo de 20% admitido pela jurisprudência do Tribunal Pleno como razoável.

Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as alterações orçamentárias realizadas no período pelo Município estão em conformidade com as disposições do Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Nada obstante, à luz da análise supra, bem como das informações constantes no Anexo TC 18 – Quadro das alterações orçamentárias (ID900864), observa-se que o exame técnico não avaliou a existência de recursos que fundamentassem a abertura de créditos por superávit financeiro (R\$ 3.449.485,64).

Neste viés, ao se consultar a prestação de contas do exercício anterior (processo n. 1010/2019), verifica-se que o total do superávit financeiro de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

recursos livres alcançou o montante de R\$ 508.542,56, enquanto o superávit financeiro das fontes vinculadas foi de R\$ 14.363.388,04, totalizando R\$ 14.871.900,60 de superávit financeiro geral (ID 825171).

O fato é que, embora o valor do superávit global se mostre bem superior, ante a ausência de análise técnica por fonte de recurso quanto ao respaldo para a abertura de créditos efetuada, não se aferiu se a abertura de créditos ocorrida com base no superávit financeiro respeitou a vinculação entre as origens e aplicações de recursos, conforme comando do parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual determina que *“os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*.

Além disso, o inciso I do artigo 50 da LRF determina que *“a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”*.

Logo, a análise fonte a fonte dos recursos que respaldaram eventuais aberturas de créditos é essencial para que se verifique se, de fato, houve superávit financeiro em determinada fonte, sendo que somente esse saldo – efetivamente aferido – poderá ser utilizado como fonte para a abertura de créditos suplementares ou especiais, nos termos da lei.

Cediço que tal exame demanda tempo e força de trabalho dos técnicos da Corte, em razão do que, atentando a tais dificuldades, como forma de aprimoramento, sugiro que as contas dos anos vindouros sejam analisadas por este viés, de forma a se estabelecer a rotina de checar, pelos meios disponíveis, a existência dos recursos indicados por ocasião da abertura de créditos adicionais, sendo de bom alvitre que se indiquem expressamente no relatório técnico conclusivo quais elementos de convicção subsidiaram o entendimento pela validação ou não dos



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

recursos indicados, haja vista que a abertura de créditos com recursos fictícios pode escamotear a real situação e redundar, eventualmente, no desequilíbrio das contas.

Por fim, insta destacar que a unidade de Controle Interno Municipal, examinando as contas, concluiu que elas estão aptas a receber parecer prévio pela regularidade (ID 900855, fl. 40), *litteris*:

Procedemos aos exames julgados necessários referentes a Prestação de Contas do Exercício Financeiro de 2019, nos atos de gestão da Prefeitura Municipal de Seringueiras, em complemento ao acompanhamento que vem sendo realizado, de forma setorial, pela Unidade de Controle Interno na aplicação das normas legais, em especial a liquidação e pagamento das despesas públicas. Dessa forma, consideramos que nos exames efetuados na "Prestação de Contas do Exercício Financeiro de 2019 em referência a Unidade de Controle Interno" não foram evidenciadas impropriedades que comprometam a probidade do Ordenador de despesa e demais responsáveis, somos pela regularidade das contas do Exercício Financeiro de 2019. (grifei)

Contudo, não há como caminhar no mesmo sentido da opinião do órgão de controle interno, considerando a oposição das ressalvas ora defendida.

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do exercício de 2019 prestadas pela Senhora Leonilde Alflen Garda, Prefeita Municipal de Seringueiras, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes impropriedades identificadas pela unidade instrutiva e por este órgão ministerial:

a) Superavaliação das "Provisões Matemáticas" no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial em R\$4.696.965,04 e subavaliação de R\$ 3.983.577,00 entre os ativos garantidores registrados na posição 31.12.2019 (R\$20.701.583,74) e os ativos garantidores informados no documento que suportou os



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

registros das provisões matemáticas do Balanço Patrimonial (posição 31.12.2018) (R\$16.718.006,74);

b) Baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, cuja esforço na recuperação (R\$ 151.882,84) alcançou 0,76% do saldo inicial (R\$ 20.043.054,39), percentual considerado baixíssimo em relação aos 20% que a Corte vem considerando como razoável, falha agravada pela queda na arrecadação no exercício em questão;

c) Descumprimento de decisões anteriores: Acórdão APL-TC 309/2019, item III, a (Processo n. 01010/2019); e, Acórdão APL-TC 00118/2018, Item IV, alíneas “b”, “c”, “d” e “f” (Processo n. 1591/2019).

II - pelo encaminhamento de determinação à Sra. Prefeita, ou seu sucessor, para que implemente e comprove nas contas subsequentes as seguintes providências:

a) intensifique e aprimore a adoção de medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

b) promova, a partir do exercício de 2020, a representação do Passivo Atuarial no BGM com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público, especialmente no que tange à data-base de informações para que o valor líquido do passivo não divirja, significativamente, do valor que seria determinado na data a que se referem as demonstrações contábeis;

c) adote providências que culminem no acompanhamento e informação pela Controladoria Geral do Município, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), das medidas adotadas pela Administração, quanto às recomendações e determinações dispostas na decisão a ser



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

prolatada, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;

III - pelo endereçamento à Administração dos seguintes alertas e determinações sugeridas pelo corpo técnico:

a) reiterar à Administração do Município de Seringueiras as determinações lançadas nos seguintes acórdãos: Processo n. 01010/2019, Acórdão APL-TC 309/2019, item III, a; e, Processo n. 1591/2019, Acórdão APL-TC 00118/2018, Item IV, alíneas “b”, “c”, “d” e “f”;

b) determinar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo:

b.1) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa;

b.2) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e

b.3) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário e não tributário (no mínimo anual);

IV - recomendar à Secretaria Geral de Controle Externo, como medida de aperfeiçoamento da instrução sob seu encargo, que estabeleça nos exercícios vindouros a rotina de checar, pelos meios disponíveis, a fidedignidade das informações lançadas sobre a existência de recursos hábeis a respaldar as aberturas de créditos realizadas, notadamente no que se refere aos créditos abertos com base em superávit financeiro do exercício anterior, em ordem a aferir se foi respeitada a vinculação entre as origens e aplicações de recursos, conforme comando do parágrafo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Fls. n. ....  
Proc. n. 1628/2020  
.....

**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, medida que se mostra necessária em razão do possível escamoteamento da real situação e da patente repercussão no equilíbrio das contas ocasionada pela abertura de créditos adicionais com recursos fictícios.

É o parecer.

Porto Velho, 20 de outubro de 2020.

**ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 20 de Outubro de 2020



## 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.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS