PARECER N. : 0367/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 1677/2018
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE PARECIS - EXERCÍCIO DE 2017
RESPONSÁVEL: LUIZ AMARAL DE BRITO - PREFEITO
RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Parecis relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Luiz Amaral de Brito - Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 02.04.2018, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCER (LC n. 154/96), combinado com o art. 49, § 1º, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa n. 05/96).

Em seu relatório conclusivo (Documento ID 676165), 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**
>
> [...] Após a análise das evidências obtidas, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, exceto pelos possíveis efeitos das ocorrências descritas neste relatório, que foram observados os princípios constitucionais e legais 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, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.
>
> A seguir, é descrita a ocorrência que motivou a opinião com ressalva:

- Excesso de alterações orçamentárias;

4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município

4.1.1. Opinião

[...] Assim, após a análise das evidências obtidas na auditoria, concluímos que as demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2017 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.
[...].

As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva. Segue abaixo a ocorrência que motivou a opinião:

- Falha na apresentação da Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Diante das opiniões emitidas, o corpo instrutivo concluiu que as contas estão aptas a receber **Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas**[1]**.**

Assim instruídos, vieram os autos a este *Parquet* de Contas para manifestação ministerial.

É o relatório.

Inicialmente, insta dizer que o total de recursos arrecadados pelo Município de Parecis alcançou R$ 16.192.383,92, o que dá uma dimensão dos desafios e da responsabilidade que recai sobre aquele que emprega tais

[1] *Verbis*: Em razão das ressalvas sobre a opinião da conformidade da execução orçamentária, quanto ao excesso de alterações orçamentárias, do Balanço Geral do Município e, ainda, o não atendimento das determinações e recomendações das contas de exercícios anteriores, opinamos no sentido de que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Luiz Amaral de Brito, estão em condições de serem aprovadas com ressalvas pela Câmara Municipal.

recursos com o objetivo de garantir melhores condições de vida a todos os munícipes.

A sistemática empregada pela Secretaria Geral de Controle Externo na análise das contas de governo, que inclui a realização de auditorias em áreas de vital relevância, a exemplo da auditoria financeira, possibilita que se extraia das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo um conjunto de dados e resultados, que delineiam um cenário abrangente das contas e da conjuntura fiscal e orçamentária do ente.

Nesse sentido, o relatório conclusivo emitido pela unidade técnica da Corte (Documento ID 676165) apresenta os elementos necessários e suficientes para fundamentar sua opinião quanto à observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na **execução do orçamento**[2], assim como a fidedignidade do **Balanço Geral do Município**[3] na representação da situação financeira em 31.12.2017.

O quadro a seguir destaca os resultados de maior relevância extraídos das contas prestadas e das auditorias realizadas:

Descrição		***Resultado***
Gestão Orçamentária	**Abertura de créditos adicionais**	LOA - Lei n. 620 de 19.12.2016. **Dotação Inicial**: **R$ 15.014.679,17** **Arrecadação** **R$ 16.192.383,92** Créditos abertos na ordem de R$ 3.075.288,38 (20,48% do orçamento inicial) utilizando-se de fontes previsíveis (anulações), contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias.
	Resultado Orçamentário	**Déficit:** **R$ - 501.390,53** Receitas arrecadadas R$ 16.192.383,92

[2] Exceto pela excessiva alteração orçamentária.
[3] Exceto pela falha na apresentação da demonstração dos fluxos de caixa.

		Despesas empenhadas R$ 16.693.774,45 Convênios não repassados: (Anexo TC-38) R$ 256.337,41 Superávit Financeiro do Exercício Anterior R$ 673.406,77 Após o ajuste:. ***Superávit:*** **R$ 428.353,65**
	Limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo (Limite Máximo de **7%**)	**6,69%** R$ 810.995,03 Receita Base: R$ 12.123.575,86
	Limite da Educação (Mínimo **25%**) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Aplicação no MDE: **30,45%** R$ 3.539.198,51 Receita base R$ 11.622.702,58
	Limite do Fundeb (Mínimo **60%** e Máximo **40%**)	Total aplicado (100,76%) R$ 2.123.583,85 Remuneração do Magistério (66,21%) R$ 1.395.538,08 Outras despesas do Fundeb (34,54%) R$ 728.045,77
	Limite da Saúde **(**Mínimo **15%)**	Total aplicado**0** R$ 2.708.178,20 Receita base R$ 11.622.702,58[4]
	Arrecadação da Dívida ativa	Arrecadação: R$ 148.994,02 Percentual Atingido: 7,14% Saldo inicial R$ 600.491,50 Resultado: Baixo desempenho

[4] No ponto, há pequena divergência entre o percentual indicado no relatório técnico (23,53%) e o calculado por este *Parquet* (23,30%), tendo em vista a identificação de dissonância entre a base de cálculo utilizada para cômputo do limite de aplicação na MDE e na Saúde. No caso, o MPC utilizou a mesma base de cálculo em ambos os índices constitucionais, adotando, por prudência, a maior delas.

Gestão Financeira/ Patrimonial	**Equilíbrio Financeiro**	Suficiência Financeira: R$ 533.802,54 (Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2017) Fontes livres: R$ 411.701,99 Fontes vinculadas R$ 122.100,55 Fontes Deficitárias Vinculadas R$ - 558.397,32 Recursos de Convênios R$ 256.337,41 Fontes livres: R$ 411.701,99 Suficiência financeira após cobertura das fontes deficitárias: R$ 109.642,08
Gestão Fiscal	**Meta de resultado nominal**	Atingida[5] Meta: R$ 179.496,19 Resultado: R$ 28.252,31
	Meta de resultado primário	Atingida[6] Meta: R$ - 231.527,60 Resultado: R$ 813.711,35
	Despesa total com pessoal do Poder Executivo (Máximo **54%**)	**53,56%** [7] Despesa R$ 7.780.283,16 RCL R$ 14.526.896,38
Indicadores	***IDEB*** *(ano 2017)*	4ª série/5º ano: Meta: 4,8; Resultado: 5,1; O Município vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005. Resultado do exercício de 2017 já supera a meta projetada para 2019. 8ªsérie/9º ano: Meta: 4,6; Resultado: 4,2; Neste segmento, o município, além de não ter atendido a meta estipulada para o exercício de 2017, apresentou um resultado abaixo da média

[5] A meta estipulada previa um aumento da dívida fiscal líquida no total de R$ 179.496,19 e o resultado alcançado demonstrou ser melhor que o esperado, haja vista que o aumento da dívida foi de R$ 28.252,31.

[6] A meta estipulada previa um déficit primário de R$ 231.527,60 e o resultado alcançado demonstrou ser melhor que o esperado, haja vista que houve superávit primário de R$ 813.711,35.

[7] É relevante dispor que, em que pese o limite prudencial (51,30%) ter sido ultrapassado, as despesas com pessoal mantiveram-se dentro do limite legal (54%), devendo a administração observar as vedações constantes nos incisos I a V do artigo 22 da LRF.

		dos municípios da sua microrregião.
	IEGM *(baseia-se em "sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação")*	Média dos municípios rondonienses C (baixo nível de adequação); Resultado do Município em exame C (baixo nível de adequação). Houve um decréscimo do resultado geral do IEGM municipal em 2017, mas ainda assim, foi mantida a faixa de avaliação. Isso se deve à melhoria significativa do indicador do i-Educ, o qual mudou de faixa, e negativamente aos indicadores i-Fiscal e i-GovTI, que reduziram suas faixas de avaliação.

Fonte: Dados extraídos do Sistema Contas Anuais e PCE – Relatórios, Papéis de Trabalho de Auditorias, Balanços, entre outros documentos constantes dos autos.

Em face desses principais resultados e de sua análise circunstanciada e integrada, a unidade técnica opinou pela aprovação com ressalvas, entendimento com o qual o *Parquet,* exceto pelas ressalvas[8], converge, utilizando-se, pois, como razões de opinar os fundamentos do laborioso trabalho empreendido pela unidade técnica da Corte, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC[9].

Pontualmente, merece destaque o **excesso de alterações orçamentárias** ocorrido nas presentes contas pois, quando ocorrido em larga escala, desvirtua o orçamento, tornando-o uma peça praticamente fictícia.

A Jurisprudência da Corte considera que as alterações orçamentárias das fontes previsíveis devem ocorrer até o limite de 20% da dotação inicial, visando evitar a excessiva alteração. No caso, as anulações ocorreram na proporção de 20,48%, ultrapassando em 0,48% o citado limite.

No entanto, não se depreende da instrução técnica que tenha ocorrido a abertura de créditos sem autorização legislativa[10] e, além disso,

[8] Pelas razões explanadas à frente.

[9] 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.

[10] O percentual autorizado na LOA (20%) foi observado, vez que as alterações com base na Lei Orçamentária foi de 16,85% (R$ 2.530.035,45).

verifica-se que houve saldo de dotação no valor de R$ 1.283.657,88 (8,55%), fatores que, para esse órgão ministerial, atenuam a impropriedade.

Também, no relatório técnico consta que as presentes contas merecem receber Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas em razão do **não atendimento de determinações**[11] **da Corte** acerca da baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa ocorrido no exercício anterior (Processo n. 1474/17) e da **falha na apresentação dos fluxos de caixa** (ID 605145).

Contudo, o responsável não foi chamado aos autos para apresentar defesa acerca das impropriedades ora em comento, tendo apenas sido solicitado esclarecimentos mediante Ofício n. 29/2018/CCEM/TCERO), não sendo, pois, juridicamente possível atribuir a tais impropriedades o caráter de ressalvas à presente conta de governo, sem assegurar ao responsável ampla defesa e contraditório.

In casu, considerando que as falhas não possuem o condão de ensejar a reprovação das contas, o *Parquet,* em observância aos princípios da proporcionalidade, da eficiência e da razoável duração do processo, deixa de pugnar pelo chamamento do responsável para apresentar defesa acerca das impropriedades detectadas.

Todavia, mui prudente os alertas, determinações e recomendações sugeridas pelo corpo técnico à fl.470 do relatório conclusivo, com o qual o MPC aquiesce:

---

[11] Item IV, "b", Acórdão APL-TC 00431/16, proc. 01427/16 (demonstrar no Relatório de medidas de combate a sonegação e evasão de tributos às medidas adotadas para o aumento da arrecadação do saldo da dívida ativa, bem como, o impacto/efeito que tais medidas trouxeram na arrecadação de tributos de sua competência; a quantidade e valores das ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa; e a evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa) e (utilização do instrumento de protesto extrajudicial para cobrança de créditos da dívida ativa) e Item IV, "d", Acórdão APL-TC 00431/16, proc. 01427/16 (adotar medidas a permitir a utilização do instrumento de protesto extrajudicial para cobrança de créditos da dívida ativa municipal).

> "7.3. Reiterar à Administração do Município de Parecis os alertas, determinações e recomendações exaradas no âmbito dos Processos n. 1474/2017 TCER e 1427/2016 TCER, Acórdãos APLTC00607/17-TCER e APL-TC00431/16-TCER.
>
> 7.4. Determinar à Administração do Município de Parecis que determine à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações este Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração.
>
> 7.5. Recomendar à Administração do Município de Parecis que avalie a conveniência e a oportunidade de instituir um plano de ação com o objetivo de melhorar os indicadores do IEGM, especialmente, aqueles relacionados a qualidade dos serviços aos usuários e a conformidade da legislação, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: definição do objetivo, estratégia (ação/atividade), metas, prazo e responsável."

Por fim, insta destacar a unidade de Controle Interno Municipal apresentou as manifestações exigidas acerca das presentes contas, concluindo que elas estão aptas a receber parecer prévio pela aprovação com ressalvas (Documento ID=605139).

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Sr. Luiz Amaral de Brito - Prefeito do Município de Parecis, relativas ao exercício de 2017, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte.

2. determinar a administração a adoção das seguintes medidas:

2.1. observância dos alertas, determinações e recomendações que exaradas no âmbito da Prestação de Contas dos exercícios de 2015 e 2016 (Processos nºs. 1427/16 e 1474/2017/TCER) por meio dos Acórdãos APL-TC 431/16 e 607/2017;

2.2. instituição de plano de ação com o objetivo de melhorar os indicadores do IEGM, especialmente, aqueles relacionados a qualidade dos serviços aos usuários e a conformidade da legislação, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: definição do objetivo, estratégia (ação/atividade), metas, prazo e responsável;

2.3. observância à jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias;

2.4. observância às vedações constantes nos incisos I a V do artigo 22 da LRF, haja vista que as despesas com pessoal ultrapassaram o limite prudencial;

2..5. providências que culminem no alcance da meta do IDEB estipulada, assim como que visem o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação;

2..6. determinação à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto as determinações e recomendações dispostas na decisão a ser prolatada, assim como no Acórdão APL-TC 607/2017 (Processo n. 1474/2017/TCER) e Acórdão APL-TC 00431/2016 (Processo 1427/2016) manifestando-se quanto ao atendimento ou não pela Administração, sob pena de aplicação de multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar 154/96.

Este é o parecer.

Porto Velho, 10 de outubro de 2018.

Yvonete Fontinelle de Melo
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

S-3

Em 10 de Outubro 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.

YVONETE FONTINELLE DE MELO

PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS