



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PARECER N. : 0354/2017-GPGMPC

PROCESSO N.: 1785/2017

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
DE CORUMBIARA - EXERCÍCIO DE 2016**

RESPONSÁVEL: DEOCLECIANO FERREIRA FILHO - PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Corumbiara, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Deocleciano Ferreira Filho - Prefeito.

Os autos aportaram no Tribunal de Contas, tempestivamente, em 31.03.2017¹, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCE/RO (LC n. 154/1996), combinado com o art. 49, § 1º, do Regimento Interno do TCE/RO (Resolução Administrativa n. 05/1996).

Em sua análise inaugural, às fls. 253-279, a equipe instrutiva irrogou algumas irregularidades ao Chefe do Poder Executivo e outras a este solidariamente com o Contador, Sr. Atevaldo Ferreira Veronez, e com a Controladora Interna, Sra. Eliete Regina Sbalchiero.

Tais irregularidades constaram do DDR n. 00008/17- GCFCV e os responsáveis foram cientificados nos seguintes termos, *in verbis* (fls. 293-304):

¹ Conforme Relatório de Acompanhamento da remessa das Contas Anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais – Exercício de 2016, extraído do SIGAP, módulo “Prestação de Contas”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

4.1 Promover a **Audiência** dos Senhores **Deocleciano Ferreira Filho** - Prefeito e **Atevaldo Ferreira Veronez** - Contador e da Senhora **Eliete Regina Sbalchiero** - Controladora, todos do Executivo Municipal de Corumbiara, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem justificativas acompanhadas de documentos que entendam necessários à elisão das seguintes divergências/inconsistências:

A1. Inconsistência das informações contábeis

a) Divergência no valor de R\$34.980,03, entre os dados informados no SIGAP Contábil e as informações apresentadas nos Demonstrativos Contábeis, cujas ocorrências foram identificadas nas informações: Patrimônio Líquido - SIGAP (R\$ 37.231.549,34), Patrimônio Líquido - Demonstrativo (R\$37.196.569,31):

Descrição	Balancete SIGAP	Demonstrativo	Distorção
Receita Corrente Arrecadada	26.201.121,77	26.201.121,77	0,00
Receita de Capital Arrecadada	1.575.048,10	1.575.048,10	0,00
Despesa Corrente Empenhada	24.318.923,73	24.318.923,73	0,00
Despesa de Capital Empenhada	3.601.624,24	3.601.624,24	0,00
Varição Patrimonial Diminutiva	33.601.811,64	33.601.811,64	0,00
Varição Patrimonial Aumentativa	36.457.545,73	36.457.545,73	0,00
Ativo Circulante	4.511.104,64	4.511.104,64	0,00
Ativo Não-circulante	34.144.846,12	34.144.846,12	0,00
Passivo Circulante	38.280,06	38.280,06	0,00
Passivo Não-circulante	1.421.101,39	1.421.101,39	0,00
Patrimônio Líquido	37.231.549,34	37.196.569,31	34.980,03
Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (distorção)	0,00	0,00	34.980,03

b) Divergência no valor de R\$1.678.272,85 entre o saldo da dotação atualizada apurada (R\$29.935.833,91) e a dotação atualizada informada no Balanço Orçamentário (R\$31.614.106,76):

Descrição	Valor (R\$)
1. Dotação Inicial (LOA)	27.500.000,00
2. Fonte de Recurso de Créditos Adicionais (TC-18)	4.114.106,76
3. Anulações de Dotação (TC-18)	1.678.272,85
4. Dotação Atualizada Apurada (1+2-3)	29.935.833,91
5. Dotação Atualizada (Balanço Orçamentário)	31.614.106,76
6. Resultado (4-5) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	-1.678.272,85

b) Divergência de R\$10.253.768,05 entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$14.657.537,94) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.403.769,89):

Descrição	Valor (R\$)
1. Receita Arrecadada (Balanço Orçamentário)	27.776.169,87
2. Despesas Pagas (Balanço Orçamentário)	25.501.328,99
3. Transferências financeiras recebidas + recebimento extraorçamentários (BF)	11.213.704,11
4. Inscrição de Restos a Pagar (BF)	2.419.218,98
5. Transferências financeiras concedidas + pagamentos extraorçamentários (BF)	0,00
6. Variação da disponibilidade decorrente da execução orçamentária (1-2)	2.274.840,88
7. Variação da disponibilidade decorrente da execução extraorçamentária (3-4-5)	8.794.485,13
8. Variação do período apurada (6+7)	11.069.326,01
9. Saldo Inicial de Caixa e Equivalente de Caixa (SF do BP do exercício anterior)	3.588.211,93
10. Saldo Final de Caixa e Equivalente de Caixa apurado (9+8)	14.657.537,94
11. Saldo Final de Caixa e Equivalente de Caixa demonstrado no Balanço Patrimonial	4.403.769,89
12. Resultado (10-11) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	10.253.768,05

c) Divergência no valor de R\$14.657.537,94 entre o resultado financeiro apurado (R\$11.069.326,01) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$-3.588.211,93):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Descrição	Valor (R\$)
1. Receita Arrecadada (Balanco Orçamentário)	27.776.169,87
2. Despesas Pagas (Balanco Orçamentário)	25.501.328,99
3. Transferências financeiras recebidas + recebimento extraorçamentários (BF)	11.213.704,11
4. Inscrição de Restos a Pagar (Balanco Financeiro)	2.419.218,98
5. Transferências financeiras concedidas + pagamentos extraorçamentários (BF)	0,00
6. Variação da disponibilidade decorrente da execução orçamentária (1-2)	2.274.840,88
7. Variação da disponibilidade decorrente da execução extraorçamentária (3-4-5)	8.794.485,13
8. Variação do período apurada (6+7)	11.069.326,01
9. Saldo em espécie do exercício anterior (Balanco Financeiro - Exercício atual)	3.588.211,93
10. Saldo em espécie para o exercício seguinte (Balanco Financeiro - Exercício atual)	0,00
11. Resultado Financeiro demonstrado no Balanco Financeiro (10-9)	-3.588.211,93
12. Resultado (8-11) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	14.657.537,94

d) Divergência de R\$10.253.768,05 entre a variação de caixa do período (R\$11.069.326,01) e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$815.557,96);

e) Divergência de R\$ 5.039.678,60 entre o saldo de caixa do Balanco Patrimonial (R\$4.403.769,89) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$9.443.448,49):

Descrição	Valor (R\$)
1. Receita Arrecadada (Balanco Orçamentário)	27.776.169,87
2. Despesas Pagas (Balanco Orçamentário)	25.501.328,99
3. Transferências financeiras recebidas + recebimento extraorçamentários (BF)	11.213.704,11
4. Inscrição de Restos a Pagar (Balanco Financeiro)	2.419.218,98
5. Transferências financeiras concedidas + pagamentos extraorçamentários (BF)	0,00
6. Variação da disponibilidade decorrente da execução orçamentária (1-2)	2.274.840,88
7. Variação da disponibilidade decorrente da execução extraorçamentária (3-4-5)	8.794.485,13
8. Variação do período (6+7)	11.069.326,01
9. Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa (DFC)	815.557,96
10. Resultado (8-9) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	10.253.768,05
11. Caixa e Equivalente de Caixa Inicial (Balanco Patrimonial - SF do Exercício Anterior)	3.588.211,93
12. Caixa e Equivalente de Caixa Inicial (DFC - SF do Exercício Anterior)	9.850.472,50
13. Resultado (11-12) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	-6.262.260,57
14. Caixa e Equivalente de Caixa Final (Balanco Patrimonial - SF Exercício Atual)	4.403.769,89
15. Caixa e Equivalente de Caixa Final (DFC - SF Exercício Atual)	9.443.448,49
16. Resultado (14-15) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	-5.039.678,60

g) Divergência no valor de R\$3.111.610,19 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa (R\$-1.407.599,38) e o valor evidenciado com saldo final da Dívida Ativa constante das Notas Explicativas ao Balanco Patrimonial (R\$1.704.010,81):

Descrição	Valor (R\$)
1. Saldo do Exercício Anterior (SIGAP Contabil/Balancete de Verificação/Exercício anterior)	1.348.351,94
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	562.620,87
1.4. Dívida Ativa não tributária - Longo Prazo	785.731,07
2. Inscrição (Nota Explicativa do Balanco Patrimonial)	0,00
3. Taxa, Juros e Multa (Nota Explicativa do Balanco Patrimonial)	0,00
Arrecadação da Receita de Dívida Ativa - Principal e Encargos (SIGAP Contabil/Balancete da Receita)	94.472,30
4.1. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa tributária	56.435,37
4.2. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa não tributária	13.100,21
4.3. Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	24.936,72
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 Balanco Patrimonial)	2.661.479,02
6. Saldo do Exercício Apurado (1+2+3-4-5)	-1.407.599,38
Saldo do Exercício demonstrado no Balanco Patrimonial (Nota Explicativa do Balanco Patrimonial)	1.704.010,81
8. Resultado (6-7) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	-3.111.610,19

h) Divergência no valor de R\$20.372,64 entre o saldo apurado do "Superávit/Déficit financeiro" (R\$1.683.638,17) e o valor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro – Anexo do Balanço Patrimonial (R\$1.704.010,81):

Descrição	Valor
1. Ativo Financeiro (Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes)	4.403.769,89
2. Passivo Circulante (Balanço Patrimonial - Quadro Principal)	38.280,06
3. Restos a Pagar Não Processados (Coluna "F" do Anexo I - Balanço Orçamentário)	263.112,31
4. Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício (Balanço Financeiro)	2.418.739,35
5. Passivo Financeiro apurado (2+3+4)	2.720.131,72
6. Superávit/Déficit Financeiro apurado (1-5)	1.683.638,17
7. Superávit/Déficit Financeiro demonstrado no Quadro do Superávit / Déficit Financeiro	1.704.010,81
8. Resultado (6-7) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	-20.372,64

Fundamento Legal: Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89; e Item 4, alíneas (c), (d) e (f), da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil).

A2. Subavaliação da receita orçamentária evidenciada nos demonstrativos no valor R\$237.612,42, conforme detalhado na tabela a seguir:

Descrição	Banco do Brasil (a)	SIGAP Contábil (b)	Distorção (a-b)
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	6.128.604,81	5.890.992,39	237.612,42
Cota-Parte do ITR	143.212,47	143.212,47	0,00
Transferências de recursos do FUNDEB	2.929.440,07	2.929.440,07	0,00
Transferência da Cota-Parte do ICMS	15.314.976,66	15.314.976,66	0,00
Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)			237.612,42

Fundamento Legal: Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89; e Item 4, alíneas (c), (d) e (f), da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil).

A3. Superavaliação da conta Caixa e Equivalente de Caixa: constatação de que o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa encontra-se superavaliado no montante de R\$64.539,59, correspondente a 1,4% do valor total do saldo da conta, cujo detalhamento das ocorrências segue abaixo:

Tabela – Memória de cálculo – Subavaliação do Caixa e Equivalente de Caixa

Descrição (Conta nº 7000-9 – BB)	Valor (R\$)
Saldo Extrato (circularização) (a)	R\$ 95.337,56
Saldo em conciliação (Conciliação) (b)	R\$ 14.340,85
Saldo conciliado (c) = (a - b)	R\$ 80.996,71
Saldo Razão Contábil (d)	R\$ 16.457,12
Diferença (e) = (c - d)	R\$ 64.539,59

Fundamento Legal: Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89; Item 4, alíneas (c), (d) e (f), da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil); MCASP 6ª Edição e NBC TSP Estrutura Conceitual.

A4. Inconsistência no saldo da conta Estoques: Divergência no valor de R\$117.797,96 entre o saldo apurado da conta Estoques (R\$-10.463,21) e o saldo evidenciado na conta Estoques no Balanço Patrimonial (R\$107.334,75):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Descrição	Valor
1. Saldo Inicial da Conta Estoque (Saldo final do Balanço Patrimonial do exercício anterior)	49.538,30
2.(+) Inscrição resultante da orçamentária (TC-23)	2.986.461,74
3.(+) Inscrição independente da execução orçamentária (TC-23)	0,00
4.(-) Consumo no período (Uso de Material de Consumo na DVP)	3.046.463,25
5.= Saldo Final apurado da Conta Estoque (1+2+3-4)	-10.463,21
6. Saldo da Conta Estoque no Balanço Patrimonial	107.334,75
7. Resultado (5-6) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	-117.797,96

Fundamento Legal: Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89; Item 4, alíneas (c), (d) e (f), da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil);

A5. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatório: constatação de que o saldo da dívida evidenciado no Balanço Patrimonial (R\$0,00) diverge do saldo da dívida informado pelo TJRO (R\$153.686,31) decorrente de precatório em regime geral.

Fundamento Legal: Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89; 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 6ª e NBC TSP Estrutura Conceitual.

A9. Empenhos cancelados indevidamente:

a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos nºs 0079/16; 1104/16; 0053/16; 0054/16; 0251/16; 0539/16; 0550/16; 0174/16; 1045/16; 0167/16; 2259/16; 0959/16; 0960/16; 1208/16; 0915/16; 1281/16; 1474/16; 0738/16;

b) Anulação de empenhos liquidados (Empenho nº 0738/16);

c) Anulação de empenhos cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato (Empenho nº 0167/16; 2259/16; 0738/16).

4.2. Promover a **Audiência** do Senhor **Deocleciano Ferreira Filho**, na condição de Prefeito Municipal e da Senhora **Eliete Regina Sbalchiero**, na condição de Controladora, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem justificativas acompanhadas de documentos que entendam necessários à elisão das seguintes situações:

A6. Inefetividade da arrecadação de receitas tributárias: constatou-se um fraco desempenho na arrecadação dos tributos de competência do município (quociente de esforço tributário de apenas 4,9% em 2016), e as seguintes deficiências atinentes à Administração Tributária Municipal:

a) **Ausência de regulamentação quanto à estrutura organizacional:** constatou-se que não há regulamentação concernente à estrutura organizacional da Administração Tributária, conforme Questão 01 - PT3 - Questionário da Receita QR - Estrutura da Administração Tributária do Município EATM;

b) **Deficiências de Fiscais de Tributos para a execução das atribuições:** verificou-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b.1) que apenas 2 (dois) cargos de Fiscais de Tributos estão preenchidos e que desses, apenas 1 (um) está efetivamente lotado na Secretaria de Fazenda; 1 (um) está licenciado para mandato classista;

b.2) que os Fiscais de Tributos promovem outros tipos de fiscalização não relacionada a tributos, como obras, posturas e meio-ambiente;

b.3) que os “setores” de Fiscalização do ISSQN, da Cobrança dos Impostos Imobiliários (IPTU e ITBI) e da Dívida Ativa estão “agregados” em um único Setor, com apenas 2 (dois) servidores lotados, sendo uma delas a própria Fiscal de Tributos que também atua no atendimento ao contribuinte;

c) **Ausência de implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e):** a Administração Tributária não dispõe de sistema de Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e), estando em fase de implantação o Sistema SETIL/AJUCEL;

d) **Ausência de plano de capacitação dos Fiscais de Tributos:** a Administração não dispõe de plano de capacitação dos servidores que executam as atividades da Administração tributária;

e) **Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN:** não existe norma que atribua competência fiscalizatória ao setor de ISSQN (embora o Código Tributário Municipal preveja, de modo geral, a competência do Secretário de Fazenda para instruir, apreciar as reclamações e recursos relativos ao ISSQN), nem setor específico responsável por sua cobrança;

Fundamento Legal: Constituição Federal, artigos 37, XXII e 132; Lei Complementar 101/2000, artigos 11 e 12.

A7. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)

Em relação aos controles preventivos:

i. Ausência de manuais que proporcionem 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente;

iii. Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;

iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

v. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo tem como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

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

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

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

x. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212º da Constituição Federal;

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

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

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

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

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

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

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

Em relação à aderência às normas Constitucionais e Legais:

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

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

c) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública municipal (Art. 165, §2º, da Constituição Federal);

d) Ausência na LDO de orientações acerca da elaboração da LOA (Art. 165, §2º, da Constituição Federal);

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

f) Ausência na LDO da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

recursos obtidos com a alienação de ativos (Art. 4º, §2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

g) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

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

i) 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);

j) 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);

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

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

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

n) Houve reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo em decorrência de erro ou omissão de ordem técnica ou legal (artigo 12, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

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

p) Ausência do Anexo de Metas Fiscais da LDO que estabelece metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício e para os dois seguintes (Art. 4º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

q) Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo em decorrência de erro ou omissão de ordem técnica ou legal (Art. 12, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

t) As receitas previstas não estão em equilíbrio com as despesas fixadas na LOA (Art. 4º, “a”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

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

Fundamento Legal: Artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal; Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigos 2º, II, e 3º, I e III da Decisão Normativa nº 002/2016-TCE-RO.

A8. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais, em razão das seguintes ocorrências:

a) créditos abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64);

b) créditos abertos sem exposição de justificativa (art. 43 da Lei nº 4.320/64);

Fundamento Legal: Artigo 167, V, da Constituição Federal e artigos 41, I, II e III e 43, da Lei nº 4.320/64.

A10. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato:

a) Aumento do percentual da Despesa Total de Pessoal (DTP) no valor de R\$196.237,88:

Tabela – Memória de Cálculo apuração da Despesa Total de Pessoal (DTP)

Descrição	Receita Corrente Líquida (RCL) (x)	Despesa Total com Pessoal (y)	Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (z) = (y/x)*100
1º Sem/2016	25.303.453,35	12.573.260,13	49,69%
2º Sem/2016	25.370.346,76	12.769.498,01	50,33%
Aumento (d) = (c-a)	66.893,41	196.237,88	0,64%

Fundamento Legal: Artigos 21, Parágrafo Único da Lei Complementar nº 101/2000.

A11. Não atendimento de determinações do Tribunal de Contas - RO

a) (Acórdão - APL-TC 00444/16, Item 6, “c” – Processo nº 1514/2016), identifique a situação que ocasionou a distorção no saldo da Dívida ativa e realize os ajustes necessários, evidenciando em notas explicativas ao Balanço Patrimonial do exercício de 2016 os ajustes realizados no saldo das contas em consonância com o disposto NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro.

Situação: Não atendida. **Comentários:** Administração não identificou a situação da divergência e não demonstrou em nota explicativa os ajustes eventualmente realizados;

b) Acórdão - APL-TC 00444/16, Item 6, “e” – Processo nº 1514/2016), identifique a situação que ocasionou a distorção no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

saldo da conta estoques e realize os ajustes necessários, evidenciando em notas explicativas ao Balanço Patrimonial do exercício de 2016 os ajustes realizados no saldo das contas em consonância com o disposto NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro.

Situação: Não atendida. **Comentários:** Administração não identificou a situação da divergência e não demonstrou em nota explicativa os ajustes eventualmente realizados.

Fundamento Legal: Parágrafo 1º do artigo 16 e *caput* do artigo 18 da Lei Complementar nº 154/96.

Devidamente instados, os responsáveis se manifestaram apresentando justificativas (ID 11.223/17), que foram analisadas pela unidade técnica (fls. 323-357) e, conforme se verifica no capítulo 2 (item 2.1.2) do relatório conclusivo, à fl. 369, irregularidades nos registros contábeis não foram elididas, *in verbis*:

A auditoria do Balanço Geral do Município identificou distorções, em números absolutos, nas contas de ativo e do passivo da entidade, que juntas somaram um efeito total no montante de R\$ 153.686,31 o que representa cerca de 1% do total do Patrimônio Líquido registrado no BGM.

As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião. A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- i. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios no valor de R\$ 153.686,31;
- ii. Inconsistência do saldo da conta Estoques;
- iii. Inconsistência das Informações Contábeis.

Além dessas, remanesceram da defesa outras falhas atinentes à execução do orçamento, como se verifica no capítulo 3 (item 3.3) do relatório conclusivo, à fl. 409, *in verbis*:

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do chefe do Poder Executivo.

b. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 905/2013 - PPA, Lei nº 978/2015 - LDO e Lei nº 1000/2015 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); e, (b) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Diante do conjunto de falhas, o corpo instrutivo opinou que o Pleno da Corte de Contas emitisse **Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas** das contas (fl. 430), *verbis*:

Por todo o exposto, opina-se no sentido de que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Deocleciano Ferreira Filho, estão em condições de serem **aprovadas com ressalva** pela Câmara Municipal (grifei)

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

É o relatório.

Primeiramente, insta dizer que, quanto à tramitação processual nessa Corte de Contas, não há reparo a ser feito, cabendo destacar a concessão de oportunidade aos responsáveis para se manifestarem antes da emissão do Parecer Prévio, em observância ao devido processo legal.

Ademais, diante da escorreita instrução técnica promovida nos autos, cuja acurácia² é digna de menção, notadamente em face das auditorias realizadas para subsidiar o relatório da unidade de controle externo, ao longo deste

² Exceto pela análise empreendida sobre o aumento das despesas com pessoal no fim do mandato, como se verá adiante.



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

opinativo o *Parquet* se restringirá a abordar os principais assuntos inerentes às contas de governo.

Assim, verifica-se que o prazo estatuído na Constituição Estadual, em seu art. 52, alínea “a”, e no art. 12 do Regimento Interno do TCE/RO foi cumprido, já que a presente prestação de contas foi entregue na Corte no dia 31.03.2017.

Além disso, não foi constatada a existência de outros procedimentos em trâmite na Corte acerca dos atos de gestão praticados no exercício de 2016. Contudo, se houver, posteriormente, notícia de irregularidade afeta ao exercício sob análise, também não haverá óbices à sua apuração e à devida responsabilização do gestor.

Diga-se que o Município possui Instituto de Previdência próprio. Portanto, a aferição do equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo foi empreendida de forma segregada do RPPS.

Com o intuito de não incorrer em análise ociosa, o MPC elaborou a Tabela Geral de Resultados colocada a seguir, na qual constam os principais resultados da gestão empreendida pelo Sr. Deocleciano Ferreira Filho, à frente do Município de Corumbiara, no exercício de 2016.

Caso haja intercorrências que, por sua relevância, requeiram uma análise mais detida, após a tabela geral, o MPC examinará individualmente cada situação, evidenciando sua opinião sobre o(s) assunto(s) e dando o encaminhamento cabível.

Por outro lado, sobre as falhas de menor gravidade e acerca das irregularidades em que haja convergência de entendimentos entre a equipe técnica e o MPC, este órgão ministerial não se manifestará, utilizando-se, pois, dos mesmos



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

fundamentos manejados pelo corpo instrutivo para o devido encaminhamento da questão, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC³.

Acaso sobrevenha da análise ministerial assuntos que retratem a necessidade de aprimoramento do corpo técnico e/ou a adoção de medidas corretivas, o *Parquet* fará sugestões de determinações na parte final deste opinativo.

Após essas considerações iniciais, passa-se ao exame da presente conta de governo.

TABELA GERAL DE RESULTADOS - PODER EXECUTIVO DE CORUMBIARA - EXERCÍCIO DE 2016.

ASSUNTO	RESULTADO	INFORMAÇÕES
ORÇAMENTO INICIAL (Art. 37, 165 e 167 da CF/88 e art. 4º, 5º e 13 da Lei Complementar n. 101/00)	REGULAR	Lei Orçamentária Anual – LOA n. 1.000/15, de 28.12.2015, estima a receita e fixa a despesa no montante de R\$ 27.500.000,00. A estimativa da receita foi considerada viável pela Corte de Contas, mediante a Decisão Monocrática n. 270/2015-GCFCS (Processo n. 3795/2015).
ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS (Art. 167, V e VI, da CF/88 e art. 42 e 43, da Lei n. 4.320/64)	REGULAR	Houve abertura de créditos suplementares no total de 6,64% e de créditos especiais no total de 14,42% do orçamento inicial. A LOA (Lei n. 1.000/15) autorizou a alteração unilateral (por Decreto) até o limite de 6%. Nos autos não há indicação do valor aberto com fundamento na LOA. Contudo, considerando que não houve indicação de irregularidade por falta de autorização legislativa, presume-se que a abertura se deu até 6%. Sobre o assunto, o corpo técnico anotou, genericamente, à fl. 391: “{...}Amparadas nas autorizações contidas na Lei Orçamentária (6,00% do orçamento inicial) e nas leis específicas que autorizam a abertura de Créditos Adicionais, o orçamento inicial foi atualizado [...] no valor de R\$ 31.614.106,76, equivalente a 114,96% do orçamento inicial.”

³ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

<p>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)</p>	<p>DÉFICIT MITIGADO</p>	<p>Déficit Orçamentário do Poder Executivo R\$ 144.378,10.</p> <p>Superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 1.004.337,25).</p> <p>O déficit orçamentário encontra-se mitigado (fl. 396)</p>
<p>RESULTADO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)</p>	<p>SUPERAVITÁRIO</p>	<p>O Superávit Financeiro (GERAL) não foi demonstrado pela equipe técnica no relatório conclusivo. Contudo, o Parquet, apenas para fins de demonstração, apurou a partir dos dados do PT QA2 33 o superávit financeiro geral do Poder Executivo alcançou o valor de R\$ 1.550.324,50. Esse resultado foi encontrado a partir do confronto do Ativo Financeiro (R\$ 4.387.312,77) com o Passivo Financeiro (R\$ 2.683.301,96), já considerada a subavaliação de passivo (R\$ 153.686,31), referente a não contabilização de precatórios de curto prazo. Registre-se que a subavaliação das obrigações de curto prazo de precatório remanesceu das justificativas e consta no rol de irregularidades que ensejam ressalvas às contas. Por sua vez, o cancelamento de empenhos foi superado por decorrer de sobra de saldo de empenho estimativo e por erro na emissão no empenho.</p> <p>O resultado financeiro do Poder Executivo (POR FONTE), no valor de R\$ 1.704.010,81, foi apurado pelo corpo técnico à fl. 398 do relatório conclusivo, estando assim representado: R\$ 1.118.187,36 (superávit vinculado) e R\$ 585.826,45 (superávit não vinculado). Observa-se que na apuração por fonte, a equipe técnica não ajustou o superávit financeiro com a subavaliação do passivo (R\$ 153.686,31). Por essa razão, a diferença entre o superávit financeiro geral (R\$ 1.550.324,50) e o superávit por fontes (R\$ 1.704.010,81) é de R\$ 153.686,31.</p>
<p>ESFORÇO NA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA (MIN. 20%) (Art. 58 da Lei Complementar n. 101/00)</p>	<p>INSATISFATÓRIO</p>	<p>Tanto a cobrança de apenas R\$ 94.472,30 correspondente a 7,01% do saldo inicial de R\$ 1.348.351,94, como os cancelamentos, no total de R\$ 2.661.479,02, não foram apontados pelo corpo instrutivo. (Determinação ao corpo técnico para que inclua no escopo de sua avaliação).</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

		<p>Permaneceu a falha “ A1, g” do DDR n. 008/2017-GCFCS, referente à divergência de R\$ 3.111.610,19 entre o saldo apurado da Dívida Ativa e o valor evidenciado como saldo final constante nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial. Contudo, a irregularidade, após justificativas, passou a ser de R\$ 336.195,51 (Ressalvas às contas)</p> <p>A equipe técnica, à fl. 426, afirmou o cumprimento da determinação contida no Acórdão APL TC 0444/16, item II, subitem 2 do Processo 1516/2016. (Determinações aos responsáveis para intensificar e aprimorar a utilização do protesto extrajudicial).</p>
<p>REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MAX. 7%) (Art. 29-A, I a VI, e §2º, I e III, da CF/88)</p>	<p>REGULAR</p>	<p>R\$ 1.370.000,00 correspondente a 6,15% (limite máximo de 7% - R\$ 1.558.089,46).</p> <p>Repasse consistente com a previsão da LOA (R\$ 1.370.000,00).</p> <p>Houve devolução de R\$ 64.539,59.</p>
<p>LIMITE DA EDUCAÇÃO (MIN. 25%) (Art. 212 da CF/88)</p>	<p>CUMPRIDO</p>	<p>Gastos com educação no valor de R\$ 7.606.914,38 correspondente a 32,54% da receita de impostos e transferências constitucionais (R\$ 23.370.429,26)⁴.</p>
<p>APLICAÇÃO NO FUNDEB (MIN. 60% E MAX. 40%) (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11494/07)</p>	<p>CUMPRIDO</p>	<p>Despesas do FUNDEB (mínimo 60%) R\$ 2.934.084,08 (99,69%).</p> <p>Despesas do FUNDEB (máximo 40%) R\$ 0,00 (0,00%).</p> <p>Total das despesas do FUNDEB R\$ 2.943.200,95, correspondente a 100,00% dos recursos recebidos no FUNDEB (R\$ 2.943.200,95).</p>
<p>COMPOSIÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB</p>	<p>CONSISTENTE</p>	<p>Saldo existente em 31.12.2016 de R\$ 97.424,18, valor exato que deveria existir após as movimentações.</p>

⁴ O valor das receitas de impostos e transferências constitucionais constante à fl. 392 do relatório conclusivo (R\$ 23.270.606,72) é diferente do constante a este título na apuração da aplicação na saúde (R\$ 23.370.429,26), como se verifica à fl. 394. Conforme consta no PT n. QA2 – Apuração do limite da saúde, tal diferença advém do fato que foi informado no SIGAP – Gestão Fiscal, valores brutos, sem dedução, do IPTU e ISS. Assim, embora haja divergência no valor da receita de impostos e transferências constitucionais utilizada para o cômputo da aplicação de recursos na Educação (MDE) e na Saúde, tal fato não modifica o opinativo quanto ao cumprimento dos limites, vez que, seja qual for o valor utilizado como base, a aplicação ultrapassa os limites mínimos constitucionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11494/07)		
APLICAÇÃO NA SAÚDE (MIN. 15%) (art. 198 da CF/88, art. 7º da Lei Complementar n. 141/12)	CUMPRIDO	Gastos com saúde realizados no total de R\$ 4.485.485,59, correspondente a 20,99% da receita de impostos e transferências constitucionais (R\$ 23.370.429,26).
META DE RESULTADO NOMINAL (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta Prevista: Diminuir a dívida fiscal líquida em – R\$ 250.000,00. Resultado alcançado: diminuição da dívida fiscal líquida em R\$ 346.425,60.
META DE RESULTADO PRIMÁRIO (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta prevista R\$ 239.000,00. Resultado primário alcançado R\$ 2.171.435,46.
DESPESA COM PESSOAL (MÁX. 54%) (Art. 20, III, da Lei Complementar n. 101/00)	REGRA OBSERVADA	Despesa com pessoal do Poder Executivo no valor de R\$ 12.769.498,01, correspondente a 50,33% da RCL (R\$ 25.370.346,76).
DESPESA COM PESSOAL FIM DE MANDATO (Art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00) ⁵	DESCUMPRIMENTO SOPESADO	Aumento nominal das despesas, no valor de R\$ 196.237,88, conjugado com o aumento percentual da relação entre despesas com pessoal e a RCL (0,64%). O assunto será amplamente explanado no corpo deste parecer.
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS FIM DE MANDATO (Art. 42 da Lei Complementar n. 101/00)	REGRA OBSERVADA	Os técnicos da Corte não apontaram a existência de fontes de recursos com insuficiência financeira, que tenha sido originada nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Dados extraídos do Sistema Contas Anuais e PCE – Relatórios, Papeis de Trabalho de Auditorias, Análise de Justificativas, Balanços, entre outros documentos constantes dos autos.

⁵ Acerca das despesas com pessoal no fim de mandato, releva registrar que a Corte de Contas já possui remansosa jurisprudência sobre a metodologia de aferição da regra de fim de mandato estampada no parágrafo único do art. 21 da LRF. Dessarte, embora não estejam explicitados nos presentes autos os valores mês a mês, tanto da RCL quanto da DTP, parte-se do pressuposto de que a unidade instrutiva, ao proceder a comparação entre os dois períodos (1º e 2º semestre), considerou os estritos termos convencionados pela LRF, que impõe a apuração da RCL (art. 2º, inciso IV, e §3º da LRF), assim como da DTP (§ 2º do art.18 da LRF), deve ser realizada abrangendo o período de 12 meses (considerando-se o mês em referência com os onze imediatamente anteriores).



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

Depreende-se da tabela acima, na qual constam alguns resultados da gestão empreendida pelo Alcaide no exercício de 2016, que parte das normas constitucionais e legais atinentes à Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Corumbiara, de responsabilidade do Sr. Deocleciano Ferreira Filho, foi cumprida.

No entanto, como se observa dos autos, a Administração perpetrou alguns descumprimentos legais⁶, sendo o mais grave, o aumento das despesas com pessoal no fim de mandato, que será tratado adiante.

Também, sobre a gestão empreendida pelo Sr. Deocleciano Ferreira Filho no exercício de 2016, vale dizer que o Município ficou acima da média da maioria dos municípios rondonienses ao atingir nota C+⁷ (em fase de adequação) na apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM⁸), conforme se verifica à fl. 421 dos autos.

Quanto ao I-SAÚDE, o Município destacou-se positivamente, pois ficou discretamente acima da média ao perfazer a nota na faixa B (fl. 422).

⁶ Inconsistência no saldo da dívida ativa, no valor de R\$ 336.195,51, e da conta estoques, no valor de R\$ 117.797,96; subavaliação das obrigações de curto prazo (R\$ 153.686,31) por não estar evidenciado o montante correto de Precatórios no BGM; Cancelamento indevido de empenhos n. 167/2016 e 2259/2016, sendo que, o corpo instrutivo asseverou: *Destaca-se que a situação encontrada é apenas erro formal, não subavaliando o passivo financeiro*; inefetividade da arrecadação de receitas tributárias; ausência no PPA de estrutura definindo diretrizes, objetivos e metas a viabilizar a implementação e gestão das políticas públicas; ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; não atendimento a determinação do TCERO, a evitar e/ou demonstrar em Notas Explicativas as distorções no saldo da dívida ativa e na conta estoques.

⁷ 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).

⁸ Consoante exposto pela unidade técnica, “o Tribunal, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n. 001/2016, 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”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em relação à educação, a unidade técnica ressaltou que o Município “*tem obtido um Ideb satisfatório para 4ª série/ 5º ano entre os demais municípios de sua Microrregião. Destaque-se que, tanto o município de Corumbiara quanto os demais da Microrregião não possuem dados comparáveis para a 8ª série/ 9º ano.*”

Dos autos consta, ainda, o resultado da avaliação quanto ao serviço de transporte escolar, por meio da medição do nível de satisfação dos alunos. Nesse ponto, registrou a equipe técnica, *in verbis*:

O resultado demonstra uma tendência de que o serviço é percebido pelos alunos de maneira insatisfatória, exigindo-se da Administração adoção de medidas para a melhoria dos serviços ofertados.

Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo nº 4137/16) diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão transporte escolar do Município, posteriormente, convertido em processo de monitoramento (Processo nº 2353/17).

Com efeito, ainda que tais avaliações não contemplem todos os aspectos da gestão dos recursos de educação e saúde, são importantes instrumentos de avaliação da efetividade dos gastos em tais áreas.

Ainda que consideradas todas as limitações do exame realizado pelo corpo técnico em relação ao Município de Corumbiara, sob o aspecto qualitativo do expressivo investimento público em educação (32,69% da receita de impostos) e saúde (20,99% da receita de impostos), constata-se que o Município deverá empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação desses serviços essenciais, porquanto o cumprimento formal dos índices constitucionais mínimos exigidos deve ser acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

Como dito alhures, o MPC se manifestará individualmente sobre as principais situações nas quais não convirja com o entendimento da equipe técnica.



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

No presente caso, considerando a relevância do assunto para a correta apreciação das contas, o *Parquet* manifestar-se-á tão somente acerca do aumento de despesas com pessoal ocorrido nos últimos 180 dias do mandato, sem prejuízo de consignar, ao final, sugestões de aprimoramento da análise do corpo técnico e/ou de medidas a serem adotadas pelos responsáveis, se for o caso.

Do que se observa, a unidade instrutiva apontou que houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo, contrariando as disposições do art. 21, parágrafo único, da LRF, *verbis*:

Tabela – Aumento da Despesa Total com Pessoal (comparação entre o 1º e 2º semestre)

Período	Montante da Receita Corrente Líquida (RCL)	Montante de Despesa com Pessoal (DP)	Despesa com Pessoal em relação a RCL
	(x)	(y)	(z) = (y / z)
Primeiro Semestre de 2016 (a)	25.303.453,35	12.573.260,13	49,60%
Segundo Semestre de 2016 (b)	25.370.346,76	12.769.498,01	50,33%
Aumento (c) = (b - a)	66.893,41	196.237,88	0,64%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise técnica.

Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município **não cumpriu** o artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte, segundo o qual aplica 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.

Diante do exposto, faz-se cabível o registro da seguinte irregularidade:

IRREGULARIDADE

Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do chefe do Poder Executivo.

Constatada tão grave irregularidade, o gestor foi chamado aos autos para apresentar as razões do aumento da despesa com pessoal.

Quanto a essa questão, consoante se depreende da peça defensiva (ID n. 11.223/17), o responsável assim manifestou-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

“[...]tomamos medidas na tentativa de reduzir o índice da despesa com pessoal em 30.06.2016 havia em nossa folha de pagamento o total de 398 servidores e em 31.12.2016 fechamos o exercício com 375 servidores no quadro funcional. (DOC. 029) resumo da folha e relação dos servidores em 30.06 e 31.12.2016.

No quadro abaixo, apresentaremos o motivo das variações das despesas com pessoal do 1º para o 2º semestre/2016:

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Exercício de 2016, Base de Cálculo de Gasto com Pessoal					
Arrecadado nos últimos 12 meses			Despesa Com Pessoal		
Mês	No Mês	Acumulado	No mês	Acumulado	Perc. S/RCL
Janeiro	1.828.740,78	1.828.740,78	1.046.379,71	1.046.379,71	57,22
Fevereiro	1.933.839,14	3.762.579,92	1.035.777,84	2.082.157,55	55,34
Março	1.778.153,82	5.540.733,74	953.754,27	3.035.911,82	54,79
Abril	1.726.112,55	7.266.846,29	933.626,96	3.969.538,78	54,63
Mai	2.360.164,77	9.627.011,06	1.035.685,65	5.005.224,43	51,99
Junho	2.400.592,43	12.027.603,49	1.390.058,44	6.395.282,87	53,17
Julho	2.030.252,18	14.057.855,67	962.272,43	7.357.555,30	52,34
Agosto	1.964.857,53	16.022.713,20	1.107.747,40	8.465.302,70	52,83
Setembro	2.174.737,33	18.197.450,53	935.184,92	9.400.487,62	51,66
Outubro	1.740.730,02	19.938.180,55	842.683,83	10.243.171,45	51,37
Novembro	2.098.171,30	22.036.351,85	1.116.888,87	11.360.060,32	51,55
Dezembro	3.333.994,91	25.370.346,76	1.409.437,69	12.769.498,01	50,33

Pelo quadro acima exposto, demonstramos o comportamento da despesa durante o exercício de 2016 com destaque para o intervalo de Julho/2016 a Dezembro/2016 que é o período em alcance pelo parágrafo único do art. 21, da LRF, onde houve despesa acima da folha de junho apenas no mês de Dezembro R\$ 19.379,25 (Dezenove mil trezentos e setenta e nove reais e vinte cinco centavos). As diferenças acima mencionadas foram em decorrência dos seguintes fatos:

- Contratação de 03 (três), professores aprovados através do Processo Seletivo Simplificado nº 00112016/SEMAD, regulamentado pelo Decreto nº 059/2016 de 23 de junho de 2016 e ficha financeira em anexo (DOC. 030), com salários no valor de R\$ 35.141,31 (Trinta e cinco mil cento e quarenta e um reais e trinta e um centavos) e INSS EMPRESA no valor de R\$ 7.730,90 (Sete mil setecentos e trinta reais e noventa centavos), e contratação de 02 Enfermeiros aprovados através do Processo Seletivo Simplificado nº 001/2016/SEMUSA, regulamentado pelo Decreto nº 062/2016 de 01 de julho de 2016 e ficha financeira em anexo (DOC. 031), no valor de R\$ 24.719,40 (Vinte quatro mil setecentos e dezenove reais e quarenta centavos) e INSS EMPRESA no valor de R\$ 5.438,26 (cinco mil quatrocentos e trinta e oito reais e vinte e seis centavos), que totalizaram o valor de R\$ 73.029,87 (Setenta e três mil vinte nove reais e oitenta e sete centavos).

Vale ressaltar também que a contratação destes servidores foi em função da necessidade de atendimento ao excepcional interesse público conforme prevê o Inciso IX do art. 37 da CF, uma vez que se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

trata do atendimento a saúde da população além do cumprimento de Ação Civil Publica Processo nº 0000019-89.2016.4.01.4103 - Vara Única de Vilhena (DOC. 031), e da manutenção da grade escolar dos alunos garantindo assim o ano letivo de 2016 da classe estudantil do Município de Corumbiara.

- Pagamento de Diferença de Salario do Ano anterior conforme consta no resumo da folha do mês 10/2016 do Fundo Municipal de Assistência Social R\$ 10.031,31 (dez mil trinta e um reais e trinta e um centavos).

- Pagamento de Diferença de Salario do Ano anterior conforme consta no resumo da folha do mês 10/2016 Fundo Municipal de Saúde R\$ 23.153,23 (vinte três mil cento e cinquenta e três reais e vinte três centavos).

- Pagamento de Diferença de Salario do Ano anterior conforme consta no resumo da folha do mês 10/2016 Prefeitura Municipal R\$ 113.692,87 (Cento e Treze mil seiscentos e noventa e dois reais e oitenta e sete centavos).

Assim, as reduções dos vencimentos dos servidores comissionados no exercício de 2015 conforme Decreto nº 11112015 (DOC. 032), e restituídas conforme solicitado nos Mem. 082 e 089/2016, Parecer jurídico em anexo (DOC. 033), totalizaram o montante de R\$ 146.877,41 (Cento e quarenta e seis mil oitocentos e setenta e sete reais e quarenta e um centavos), no mês 10/2016 (DOC. 034). Logo se somarmos ao valor das contratações para atender ao excepcional interesse publico, Art. 37, Inciso IX da CF, dos enfermeiros e professores teremos o total de R\$ 219.907,28 (Duzentos e dezenove mil novecentos e sete reais e vinte oito centavos), bem acima, portanto, do valor citado pela Equipe Técnica deste Tribunal.

Deste modo, Senhor Conselheiro, se desconsiderarmos o valor das contratações dos professores e enfermeiros e o pagamento das diferenças de salários do ano anterior no valor de R\$ 219.907,28 (Duzentos e dezenove mil novecentos e sete reais e vinte oito centavos), no 2º semestre de 2016, teríamos um gasto com pessoal no valor de R\$ 12.549.590,73 (Doze milhões quinhentos e quarenta e nove mil quinhentos e noventa reais e setenta e três centavos), com um percentual de 49,4 7% da Receita Corrente Liquida, abaixo do valor e percentual apurado no 1º semestre/2016.

[...]

Acreditamos que o acima demonstrado seja suficiente para provar, que o aumento da despesa com pessoal não foi provocado por nenhum ato emitido nos 180 dias anteriores ao final do mandato sem o respaldo em Lei, e ainda esta administração emitiu atos que provocasse a redução do número de servidores de 398 para 375, fizemos o que podíamos para não prejudicar o bom andamento das atividades administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Diante das justificativas e documentação enviada para elidir as infringências, apontadas pelo corpo técnico dessa Corte de Contas, acreditamos que as impropriedades de caráter formal originadas por falta de esclarecimentos por parte deste executivo, tenha sido sanada, no caso citada no item "A10" do relatório técnico.

Quanto ao ponto, eis a manifestação técnica (fls. 350-354):

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

As justificativas não são suficientes para o afastamento do achado. Cabe ressaltar que o percentual apurado no Relatório do SIGAP – Módulo Gestão Fiscal teve um aumento de 0,64% (50,33% no 2º Sem. - 49,69% no 1º Bim.).

O art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, veda a expedição nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato de atos que resultem em aumento de despesa com pessoal, o que no entendimento do corpo técnico, não excetua os atos relativos à fixação da remuneração dos agentes políticos municipais. Ainda que estes atos estejam, por imposição de dispositivo constitucional, vinculados ao princípio da anterioridade, não representa exceção à vedação da LRF. Nesse sentido, a expedição de atos para a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais deva ocorrer fora do período vedado pelo art. 21 da LRF, razão pela qual o entendimento técnico é pela permanência do apontamento.

Destaca-se que esta Corte de Contas tem adotado a sistemática em que a aplicação do dispositivo considera o aumento efetivo do percentual da despesa com pessoal dentro do lapso temporal de 180 dias anteriores ao final de mandato, da qual dissente o Corpo Técnico, pelas seguintes razões. É que é possível haver expedição de ato, durante esse período, capaz de aumentar a despesa com pessoal, mas com impacto somente nos exercícios seguintes. Admitindo essa hipótese, não seria percebido qualquer aumento efetivo, decorrente desse ato, no percentual da despesa com pessoal dentro do lapso temporal de 180 dias anteriores ao final de mandato, o que contraria a essência da LRF, que é justamente prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio (futuro) das contas públicas.

Conclusão:

Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município **não cumpriu** o artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte (conforme decisão exarada no processo 1554/13-TCER), segundo o qual aplica a metodologia de apuração do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do chefe de Poder com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

realização do confronto entre o percentual do limite da despesa com pessoal ocorrida no primeiro e o segundo semestre.

Como se verifica, a equipe de instrução desconsiderou por completo as razões do responsável, não efetuando, pois, o exame sobre as contratações de servidores e os pagamentos das diferenças salariais ocorridas no período restritivo, conforme justificativas apresentadas.

Desta feita, o corpo técnico não empreendeu a análise nos termos fixados na vasta jurisprudência do Tribunal. Além disso, apesar de manter a irregularidade, não a considerou ofensiva à aprovação das presentes contas, a despeito do entendimento desta Corte ante a não obediência da regra de fim de mandato⁹.

Nesse sentido, ressalto que o Tribunal de Contas considera que o incremento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato é falha gravíssima que se convola em rejeição das contas, consoante se extrai dos Processos n^{os}. 1588/2013 (Prestação de Contas de Seringueiras, exercício de 2012), 1610/2013 (Prestação de Contas de Porto Velho, exercício de 2012), 1534/2013 (Prestação de Contas de Primavera de Rondônia, exercício de 2012), 1489/2013 (Prestação de Contas de Parecis, exercício de 2012), 1570/2013 (Prestação de Contas de Chupinguaia, exercício de 2012) e 1596/2013 (Prestação de Contas de Alto Paraíso, exercício de 2012).

Como visto, a Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade do cumprimento das regras atinentes ao final de mandato,

⁹ Já em via conclusiva, às fls. 429-430, a equipe técnica, mesmo afirmando que “à luz do entendimento do Tribunal, houve aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, em desconformidade com as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000”, concluiu, sem qualquer justificativa plausível, “que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Deocleciano Ferreira Filho, estão em condições de serem aprovadas com ressalva pela Câmara Municipal”. (grifei)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

culminando a sua não obediência na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do município.

O MPC, por sua vez, empreenderá a análise do ponto em comunhão com a metodologia e com o entendimento vigentes na Egrégia Corte, que verifica as circunstâncias, razões e efeitos do aumento das despesas com pessoal nos 180 dias finais do mandato, a fim de fundamentar a permanência ou elisão do achado.

A propósito, oportuno transcrever excerto do Voto condutor do Parecer Prévio n. 28/2013-Pleno¹⁰ (Proc. 1554/13/TCER), o qual consubstancia a metodologia utilizada por essa Corte que, diga-se, harmoniza-se com a exata visão do *Parquet* acerca da forma adequada de aferir o cumprimento da norma em epígrafe:

15. Proibição de Assunção de Despesa com Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único da LRF).

Das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes às despesas com pessoal vocacionadas para o final do mandato, nenhuma assume tanta relevância como a constante do art. 21, parágrafo único, cujo teor é o seguinte:

Art. 21. Omissis
Parágrafo Único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A complexidade e a repercussão dessa vedação requerem análise mais detida.

De início, cabe lembrar que o intérprete não pode se prender apenas ao aspecto gramatical da norma jurídica, devendo se lançar ao exame do contexto em que está inserida e dos fins que tenciona atingir. Do contrário, as conclusões extraídas padecerão de fragilidade, por resultarem de análise que perscrutou apenas um dos aspectos da teoria dos signos.

Tais aspectos não serão olvidados neste momento e sua aplicação propiciará o deslinde de algumas divergências instaladas na doutrina.

¹⁰ No qual a Corte manifestou-se pela reprovação das contas municipais de Vilhena, no exercício de 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O eminente Conselheiro do TCE/RS, Dr. Helio Saul Mileski, ao analisar o dispositivo sub examine teve o denodo de evidenciar sua finalidade, *in verbis*:

“A regra tem cunho de moralidade pública e visa a coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões”.

Na dicção de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“... o dispositivo não proíbe os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. a intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste”.

Instalaram-se na doutrina duas correntes: de um lado, os que sustentam que o incremento de gasto com pessoal deve ser aferido tendo como referência proporção (percentual) da receita corrente líquida – RCL; de outro, os que afirmam que o paradigma é em valores absolutos, são os nominalistas.

Tal testilha tem desdobramentos que superam o mero academicismo.

Para os proporcionalistas, novas despesas com pessoal podem ser realizadas nos últimos 180 dias do mandato, desde que o percentual de referência não seja superado. Tal hipótese é possível tanto com a redução em valores absolutos da despesa com pessoal, de modo a compensar os novos gastos, quanto com o aumento da receita corrente líquida, sendo possível, neste caso, o incremento da despesa com pessoal em números correntes, sem que se materialize inobservância do indigitado parágrafo único.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

É ilustrativo e merece transcrição o exemplo apresentado por Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi, ambos proporcionalistas, litteratim:

Admitindo que no mês de junho a despesa com pessoal do legislativo represente 3% da receita corrente líquida, referida Câmara poderá, naqueles cento e oitenta dias, elevar nominalmente tal gasto, conquanto o percentual resultante não ultrapasse o verificado em junho (3%) e desde que atendam às restrições do limite prudencial e do instrumento que regula o processo eleitoral da Nação, a Lei nº 9.504, de 1997.

Para os nominalistas, ainda que ocorra aumento na receita corrente líquida, novos gastos com pessoal no período sob restrição somente são lícitos se forem precedidos de redução, no mesmo quantitativo, dos gastos com pessoal em números correntes.

Qual itinerário palmilhar?

O deslinde desta questão pressupõe análise contextualizada da Lei Complementar nº 101/00. As limitações de despesa veiculadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente as de pessoal, são construídas na forma de proporção da receita corrente líquida. Destarte, não há motivo para que neste limite seja abandonado o método que permeia os demais lindes desta Lei.

Sobre a matéria pontificam com precisão Toledo Júnior e Ciquera Rossi:

Em suma, a apuração desse gasto [com pessoal] relaciona sempre duas variáveis fazendárias: a despesa de pessoal de cada Poder e a receita corrente líquida de todo o ente federado; se é assim sempre, a barreira em debate [art. 21, parágrafo único] não poderia ser observada de maneira diversa.

Aquelas duas variáveis, ademais, incorporam doze meses de execução orçamentária; não há despesa de pessoal e receita corrente líquida de um, de dois ou de seis meses, mas, tão só, de doze meses. Aqui, a tese nominal perde fundamento vez que se ampara em cifras monetárias de apenas dois meses, o que antecede os cento e oitenta dias do final de mandato (junho) e o mês em que se quer criar despesas de pessoal.

A despeito da contundência dos argumentos empregados pelos insignes autores paulistas, entende-se que tal corrente não deve ser aplicada em sua forma pura.

Em pelo menos uma situação a posição proporcional deve ser combinada com a corrente nominal (corrente mista). Trata-se da hipótese em que ocorre diminuição da receita corrente líquida,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

mantendo, a despesa com pessoal, sua representação em valores absolutos.

Nesse caso, apesar do gestor não ter promovido nos últimos 180 dias do mandato nenhuma nova despesa com pessoal, operar-se-á elevação do dispêndio com pessoal em percentual da receita corrente líquida. A prosperar a tese proporcional pura, seria forçoso reconhecer a violação da baliza em tela.

Todavia, despidendo esforço para se depreender que não há se falar em ilícito nessa hipótese, pois, como não foi praticado nenhum novo ato que resulte em aumento de gasto com pessoal, inviável a aplicação da sanção de nulidade. Somente o ato que ocasiona o incremento é nulo e viu-se que na situação ventilada não houve atuação comissiva por parte do gestor que tenha por corolário novas despesas. Em outros termos, não há ato a ser nulificado, não havendo, por conseguinte, ilicitude.

Apenas se a redução da receita corrente líquida estiver combinada com o aumento de gasto com pessoal em números correntes é que estará caracterizada a infração à norma legal.

Com efeito, em regra deve ser aplicada a corrente proporcional pura e, na hipótese de redução da receita corrente líquida, a corrente mista.

Para que a violação legal reste concretizada é suficiente a edição de ato nos 180 dias finais do mandato, tendo o aumento de despesa com pessoal ocorrido nesse período ou no exercício seguinte.

Com isso, lei que promova aumento de despesa com pessoal, editada no período sujeito à restrição (últimos 180 dias do mandato), cuja eficácia seja diferida ao primeiro exercício do mandato seguinte caracteriza ofensa à norma em comento. Interessante registrar que a amplitude desta norma contrasta com a previsão correspondente da Lei nº 10.028 (Lei dos Crimes Fiscais).

O art. 359-G do Código Penal prevê que constitui crime contra as Finanças Públicas “ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura”.

Interpretação sistemática e teleológica do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 conduzem à conclusão de que existem exceções ao limite em exame, apesar de não expressas.

Para que fiquem caracterizadas as exceções que serão relacionadas a seguir, o que isentará o gestor de responsabilidade, é fundamental que o ato praticado nos últimos 180 dias do mandato seja motivado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- I – Abono de vantagens a professores do ensino fundamental;**
- II – Calamidade pública;**
- III – Crescimento vegetativo da folha;**
- IV – Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho;**
- V – Cumprimento de decisão judicial.**

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, por tudo que se viu, consubstancia importante contribuição para a probidade da gestão pública, pois refreia o ímpeto perdulário dos gestores em fim de gestão ao cominar severas sanções.

Feito esse apanhado teórico, enfrentar-se-á o caso concreto posto à apreciação desta Corte.

A ofensa ao parágrafo único do art. 21 da LRF não é de fácil verificação, pois o aumento da despesa nesse caso pode resultar de fatos que não guardam nenhuma correlação com os atos praticados pelo gestor. Ademais disso, há atos que, muito embora causem o incremento da despesa do período em restrição, não podem deixar de ser praticados pelo gestor.

Fácil ver que não basta a mera constatação do aumento da despesa do período, há se demonstrar as razões pelas quais o incremento ocorreu e, além disso, se era possível ao gestor contê-lo.

Por outro lado, diante da omissão do gestor em demonstrar que o incremento da despesa se deu por motivos alheios à sua vontade ou por atos que não podiam deixar de ser praticados, há que se presumir, com base no dever legal de prestar contas, pelo descumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF.

Dessa forma, além de aduzir as causas (excepcionais ou não) que suscitaram o aumento da despesa, deve o gestor, por meio da enunciação de valores detalhados, evidenciar como se deu a elevação dos gastos com pessoal, sob pena de manifestação desfavorável à aprovação das contas. [...] (Grifou-se)

Consoante se extrai do elucidativo julgado, o aumento proporcional das despesas com pessoal do primeiro para o segundo semestre, acompanhado do aumento nominal das despesas com pessoal, como constatado no caso em apreço, se não fundamentado nas hipóteses excludentes definidas pela Corte, descumpe o preceito estatuído no art. 21, parágrafo único, da LRF.



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

Logo, faz-se necessário perquirir se as justificativas e documentos apresentados têm o condão de isentar o gestor da responsabilidade pelo incremento no período restritivo.

Nesse contexto, passa-se ao exame das despesas com pessoal à luz do parágrafo único do art. 21 da LRF.

Prima facie, sobreleva dizer que houve aumento da RCL no segundo semestre do exercício de 2016, no total de R\$ 66.893,41¹¹. Em razão disso, o Município poderia ter despendido com pessoal, no segundo semestre, até o total de R\$ 12.606.525,31, pois manteria a proporcionalidade de 49,69% obtida no primeiro semestre.

Todavia, como apontado pela equipe instrutiva no relatório de análise de justificativas, à fl. 399, a despesa do segundo semestre alcançou R\$ 12.769.498,01¹², o que representa 50,33% da RCL, caracterizando-se, à primeira vista, o aumento nominal (R\$ 162.972,71) e percentual (0,64%) da despesa com pessoal em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

In casu, o gestor argumentou que o aumento da despesa havido nos últimos 180 dias do mandato não se deu por motivos inerentes à sua própria vontade, mas que foi impelido, por necessidades da administração, por ordem judicial ou em atendimento a Parecer Jurídico, a realizar alguns dispêndios no 2º semestre de 2016. Alega que, em contrapartida, exonerou servidores, de forma a manter a despesa com pessoal sob controle.

¹¹ 1º Semestre – R\$ 25.303.453,35 / 2º Semestre – R\$ 25.370.346,76.

¹² Ultrapassou o máximo no valor de R\$ 162.972,71.



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

Com o fito de afastar a falha, o gestor argumentou que diminuiu o quantitativo de servidores, passando de 398 servidores¹³, em 30.06.2016, para 375 servidores¹⁴ em 31.12.2016.

Asseverou, também, que a contratação de 03 professores e 02 enfermeiros¹⁵, que elevou as despesas de pessoal em R\$ 73.029,87¹⁶, decorreu do atendimento ao excepcional interesse público, uma vez que se trata do atendimento à saúde e à educação da população.

Quanto às contratações e exonerações, verifico que o gestor anexou documentos que comprovam suas alegações. No mais, ainda que não tenha demonstrado o impacto das exonerações, certamente, parte¹⁷ das 23 baixas de servidores da folha do Município abrandou os efeitos das 05 contratações no aumento das despesas com pessoal.

Assim, considerando que não houve contratação em demasia e que, além disso, o alcaide tomou medidas para conter as despesas com pessoal exonerando 23 servidores, entendo que, do valor da extrapolação (R\$ 162.972,71) encontra-se justificado o valor de R\$ 73.029,87.

Por fim, trago à colação um precedente da Corte, no qual o Conselheiro Paulo Curi Neto, nos autos da prestação de Contas do Município de Cabixi

¹³ Sendo 44 servidores do Fundo Municipal de Assistência Social, 112 servidores do Fundo Municipal de Saúde e 242 servidores da Prefeitura Municipal (fls. 329-331 – ID 11.223/17-Doc. 29).

¹⁴ Sendo 41 servidores do Fundo Municipal de Assistência Social, 112 servidores do Fundo Municipal de Saúde e 222 servidores da Prefeitura Municipal (fls. 332-334 – ID 11.223/17- Doc. 29).

¹⁵ Anexou cópia da decisão exarada na Ação Civil Pública Processo nº 0000019-89.2016.4.01.4103 - Vara Única de Vilhena que determinou a contratação imediata de 02 enfermeiros (fls. 356-365 – ID 11.223/17- Doc. 31).

¹⁶ Embora o gestor tenha trazido aos autos as fichas financeiras (docs. 30 e 31 – ID 11.223/17) para comprovar o valor, o *Parquet*, em razão da celeridade que a análise impõe, não realizou a conferência.

¹⁷ Registro que 11 das 23 exonerações não amenizaram a despesa em 2016 (efeitos em 2017), haja vista que foram realizadas no final de dezembro, precisamente em 29.12.2016, conforme encontrado na planilha denominada “Decretos”, do PT 10 (Contas Anuais).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(Processo 1481/2013), exercício de 2012, sopesou o incremento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias e, apesar de sua permanência, exarou Voto¹⁸ no sentido de aprovar com ressalvas a referida conta, *verbis*:

Demais disso, analisando as admissões ocorridas no período de 05.07 a 31.12.2012, verificou-se que não houve contratações em demasia. Ao contrário disso, no período em questão **foram admitidos 7 (sete) servidores, em contrapartida ocorreram 14 (catorze) exonerações.**

Além disso, apenas 04 (quatro), das 7 (sete) contratações realizadas, podem ser consideradas na presente apuração, já que as outras 3 (três) não impactam na despesa em exame. Isso porque 2 (duas) admissões referem-se à substituição de servidores e 1 (uma) à contratação de agente comunitário de saúde, cujo ônus é assumido pela União.

Assim, examinando as 4 (quatro) contratações realizadas, verifica-se que 1 (uma) refere-se à cargo em comissão e 3 (três) à cargo efetivo. A admissão de 1 (um) servidor em comissão teve como finalidade suprir o setor clínico hospitalar de chefia médica. A contratação de 3 (três) servidores efetivos teve como objetivo compensar o afastamento de 2 (dois) servidores da área de educação, que foram concorrer o pleito eleitoral, assim como suprir a vigilância sanitária de 1 (um) agente de fiscalização.

Fácil ver que as contratações realizadas no período proibitivo destinaram-se a **suprir necessidades efetivas da Administração, não tendo cunho eleitoreiro.** O contexto está a indicar, portanto, que o gestor não agiu de modo a se beneficiar, uma vez que sendo candidato único detinha uma situação por demais favorável.

(...)

Diante do exposto, tendo em vista o **baixo percentual de extrapolação do linde legal (0,69%)** e os indícios de que o aumento da despesa com pessoal ocorreu por razões alheias à vontade do gestor (crescimento vegetativo da folha e pagamento extraordinário de plantões médicos), as Contas do Município de Cabixi devem, ao revés do pronunciamento do Ministério Público de Contas, receber manifestação favorável à sua aprovação com ressalvas. (grifei)

Prosseguindo a análise, conforme se depreende da defesa, o gestor argumentou que o pagamento das diferenças salariais, que incrementou as

¹⁸ Acolhido por unanimidade pelo Pleno.



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

despesas com pessoal valor de R\$ 146.877,41¹⁹, estava respaldado por Parecer Jurídico, emitido pelo Procurador do Município.

Nesse diapasão, haja vista que referido dispêndio justificaria de uma vez por todas o incremento havido no Município, vale a pena perquirir minuciosamente a questão.

Pois bem.

Com vistas à documentação anexada à defesa, verifica-se que as verbas pagas a título de diferenças salariais no período restritivo decorreram da redução temporária de salários²⁰ promovida pelo Alcaide no Município de Corumbiara, no período de 01.10.2015 a 31.12.2015, mediante Decreto n. 111/2015, que foi efetuada como medida para redução de despesas com pessoal, em atendimento à LC n. 101/2000.

Ocorre que, em outubro de 2016, o Procurador do Município, em resposta aos Memorandos da Chefe de Recursos Humanos sobre a legalidade do ato que reduziu os salários, emitiu Parecer Jurídico, em 14.10.2016, no qual concluiu pelo ressarcimento dos salários, reflexos de férias e 13º salário, com atualização monetária, *verbis*:

Sobre os aspectos legais, entendo que a Administração feriu os princípios constitucionais que asseguram a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, quer sejam efetivos, quer sejam comissionados e/ou funções gratificadas, bem como não possuía autorização legislativa para a redução dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e dos secretários.

Assim sendo, entendo que **os valores suprimidos e/ou reduzidos, devem ser pagos aos que sofreram reduções em seus vencimentos, podendo ser realizados de forma parcelados,**

¹⁹ Anexou documento às justificativas.

²⁰ Alcançou todos os servidores (50%), Prefeito (20%), Vice-Prefeito (20%) e Secretários Municipais (20%).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

devidamente acrescidos de correção monetária desde a época da ocorrência de sua redução, devendo ainda ser pagos os reflexos como 13º salário e férias mais 1/3 de férias sobre tais valores. (grifei)

Considerando essas circunstâncias, é plausível reconhecer que o dispêndio fez com que as despesas com pessoal fossem mais severamente impactadas no segundo semestre, o que torna perfeitamente factível que parte²¹ do acréscimo ocorrido os 180 dias do mandato tenha decorrido de tal evento, cuja causa remonta ao exercício de 2015.

Cabe averiguar, no entanto, se a decisão do pagamento das aludidas diferenças salariais no período restritivo apontavam para alguma intenção eleitoreira do Alcaide.

Neste sentido, em breve pesquisa feita na internet, extrai-se que o Sr. Deocleciano Ferreira Filho não se candidatou nas eleições de 2016. O PTB, partido político do ex-Prefeito, nem mesmo apresentou outro candidato no pleito.

Além disso, todo o pagamento das diferenças salariais foi realizado após as eleições. Tais fatos e circunstâncias indicam que não houve cunho eleitoreiro no pagamento das verbas em questão. Em verdade, o contexto está a indicar que o gestor foi compelido a quitar, no apagar das luzes de sua gestão, a redução salarial promovida no ano anterior.

No mais, ao que parece, as diferenças salariais consubstanciavam direitos adquiridos, e, embora produzam aumento da despesa com pessoal, tal qual os anuênios, os quinquênios, um terço de férias, etc, não caracterizam infringência ao dispositivo em questão. De se reconhecer, sobre isso, que os direitos em questão (diga-se, despesa liquidada, vez que referente a salário e reflexos de férias

²¹ Não se está diante de dados precisos e detalhados. Contudo, dessume-se, com segurança, que o Executivo Municipal pagou dentro do período restritivo o acumulado de 90 dias a título de diferenças salariais, e que, tal fato, elevou as despesas com pessoal ocorrida nos 180 dias finais do mandato.



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

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

e 13º salário) eram dívidas da Administração junto aos seus servidores e, de forma vinculada, independentemente da vontade do gestor, deveriam ser quitadas.

Assim, ainda que não se esteja afirmando com exatidão²² o valor do impacto causado pelo pagamento das diferenças salariais no segundo semestre, depreende-se, pela lógica matemática, que existiu fato incontestável a justificar, no entender do *Parquet*, o aumento das despesas com pessoal ocorrido ao final do mandato do Sr. Deocleciano Ferreira Filho, então Prefeito do Município de Corumbiara.

Assim, considerando o contexto descrito neste Parecer, considero que não restou configurada a infringência ao art. 21, parágrafo único, da LRF.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais do Poder Executivo do Município de Corumbiara, exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Deocleciano Ferreira Filho – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências remanescentes:

- 1 - Inconsistência no saldo da dívida ativa, no valor de R\$ 336.195,51, e da conta estoques, no valor de R\$ 117.797,96 (A1, “g”, e A4);
- 2 - Subavaliação das obrigações de curto prazo (R\$ 153.686,31) por não estar evidenciado o montante correto de Precatórios no BGM (A5);
- 3 - Cancelamento indevido de empenhos n. 167/2016 e 2259/2016, sendo que o corpo instrutivo asseverou: *Destaca-se*

²² O corpo técnico não procedeu a análise e o *Parquet* não dispõe de tempo hábil realizar o exame adequado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

que a situação encontrada é apenas erro formal, não subavaliando o passivo financeiro (A9);

4 - Inefetividade da arrecadação de receitas tributárias (A6);

5 - Ausência no PPA de estrutura definindo diretrizes, objetivos e metas a viabilizar a implementação e gestão das políticas públicas e Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (A7, “a” e “r”);

6 - Não atendimento a determinação do TCERO, a evitar e/ou demonstrar em Notas Explicativas as distorções no saldo da dívida ativa e na conta estoques.

Por conseguinte, ratificam-se, *in totum*, as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico ao longo do relatório técnico conclusivo, às fls. 431-433, acrescendo a elas as seguintes determinações:

I - À Administração para que:

a) intensifique²³ e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a baixa arrecadação de créditos alcançada no exercício em voga;

²³ Conforme anotado na Tabela Resumo, a equipe técnica, à fl. 426, afirmou o cumprimento da determinação contida no Acórdão APL TC n. 0444/16, item II, subitem 2 do Processo 1516/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1785/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- b) nos exercícios seguintes, caso haja cancelamentos²⁴ de dívida ativa ou ajustes que reduzam os saldos, apresente notas explicativas e firme comprovação da observância do art. 14 da Lei Complementar Federal 101/2000 ou a sua não incidência à espécie (renúncia de receitas);
- c) promova os ajustes devidos para corrigir as inconformidades nos registros contábeis, notadamente na conta da Dívida Ativa e estoques, as quais devem demonstrar, sem laivo de dúvida, a realidade do Município;
- d) cumpra as determinações da Corte, sob pena de reprovação das contas anuais na hipótese de reincidência, com fundamento no art. 16, § 1º, da Lei Complementar n. 154/96;

II – Ao controle externo da Corte para que:

- a) realize, quando se tratar de último ano da gestão, a análise do cumprimento do parágrafo único do art. 21 da LRF em harmonia com a jurisprudência da Corte de Contas;
- b) inclua no escopo de sua avaliação técnica o exame de eventuais cancelamentos dos créditos da dívida ativa.

Este é o parecer.

Porto Velho, 08 de novembro de 2017.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

²⁴ No exercício foi cancelado o total de R\$ 2.661.479,02. O corpo instrutivo não requereu informações.

Em 10 de Novembro de 2017



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR(A) GERAL